Octávio Forti Neto

A relação entre Organizações Regionais, consolidação de democracia e segurança cidadã Na América Latina:

Um estudo voltado para o SICA e a UNASUL

Atena Editora
Ano 2022

Octávio Forti Neto

A relação entre Organizações Regionais, consolidação de democracia e segurança cidadã Na América Latina:

Um estudo voltado para o SICA e a UNASUL

Ano 2022

A relação entre organizações regionais, consolidação de democracia e segurança cidadã na América Latina: um estudo voltado para o SICA e a UNASUL

Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Yaiddy Paola Martinez
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: O autor
Autor: Octávio Forti Neto

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F741 Forti Neto, Octávio
A relação entre organizações regionais, consolidação de democracia e segurança cidadã na América Latina: um estudo voltado para o SICA e a UNASUL / Octávio Forti Neto. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-258-0220-6
DOI: https://doi.org/10.22533/at.ed.206221306

1. América Latina - Integração econômica. 2. Democracia. 3. Direitos sociais - América Latina. I. Forti Neto, Octávio. II. Título.

CDD 337.18

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DO AUTOR

O autor desta obra: 1. Atesta não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao texto publicado; 2. Declara que participou ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certifica que o texto publicado está completamente isento de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirma a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhece ter informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autoriza a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

Dedicatória

Dedico esta tese a minha amada e dedicada esposa Natália.

AGRADECIMENTOS

Eu agradeço a todos aqueles que de alguma maneira permitiram que eu chegasse ao fim de mais um grau acadêmico. Em um primeiro momento, agradeço, de maneira especial, a minha esposa pela paciência, compreensão e dedicação a minha vida. Agradeço a todos os meus parentes, sobretudo, pelos meus país e meus sogros, pela torcida e suporte dado em diferentes sentidos.

De forma particular, gostaria de agradecer também ao meu orientador e professor Kai E. Lehmann pela liberdade, pelas sugestões, bem como pela forma como conduziu as orientações ao longo desses quatro anos.

Agradeço também aos meus colegas de trabalho, alunos e, em especial, a minha coordenadora Professora Abigail Lunelli pelo apoio e compreensão em diferentes momentos, sobretudo, na reta final desta tese de doutorado.

Também agradeço àqueles que de alguma maneira facilitaram meu desenvolvimento em pesquisa, tais como professores do IRI-USP, colegas de classe, os professores da banca de qualificação e até colegas de trabalho que me ouviram sobre meu objeto de pesquisa. Sem esquecer os diferentes entrevistados desta tese, os quais foram solícitos e interessados pela temática.

Por fim, não menos importante, agradeço à Deus por todas as oportunidades fornecidas e por me dar forças para que sempre busque o que é ético e justo nesta vida. Acima de tudo, não perca a esperança na busca de um amanhã melhor para todos.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	América Central;
ALCA	Aliança de Livro Comércio das Américas;
ALIDES	Aliança para o Desenvolvimento Sustentável;
AS	América do Sul;
CAN	Comunidade Andina de Nações;
CARSI	“Centro-American Regional Security Initiative”;
CASAC	Programa Centro-Americano para o controle de Armas Pequenas e leves;
CCJ	Corte Centro-Americana de Justiça;
CD	Consolidação Democrática;
CICAD	Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas;
CSC	Conselho de Segurança da América Central;
CSN	Comunidade Sul-Americana de Nações;
CSSCJDOT	Conselho Sul-Americano de Segurança Cidadã, Justiça e Delinquência Organizada Transnacional;
CSPMD	Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas;
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe;
ESCA	Estratégia de Segurança Centro-Americano (América Central);
IADB	“Inter-American Development Bank”;
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul;
MRE	Ministério das Relações Exteriores;
SC	Segurança Cidadã;
SEFRO	Programa regional de segurança de fronteiras da América Central;
SG-SICA	Secretária Geral do Sistema de Integração Centro-Americano;
SG-UNASUL	Secretária Geral da União das Nações Sul-Americanas;
SICA	Sistema de Integração Centro-Americano;
SICOR	Sistema de Informação da Cooperação Regional;
SIECA	Sistema de Integração Econômica Centro-Americano (América Central);
OBSICA	Observatório do Sistema de Integração Centro-Americano (América Central);
ODECA	Organização dos Estados Centro-Americanos;
OEA	Organização dos Estados Americanos;
ONU	Organização das Nações Unidas;
OR	Organização Regional;

PARLACEN	Parlamento Centro-Americano;
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;
PROSUL	Fórum para o Progresso e Desenvolvimento para a América do Sul;
PT	“Process Tracing”;
TMSD	Tratado Marco de Segurança Democrática;
EU	União Europeia;
UNASUL	União das Nações Sul-Americnas;
UNODC	“United Nations Office on Drugrs and Crimes” (Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes);
OIM	Organização Internacional para Migrações;

RESUMO

NETO, Octávio Forti. **A relação entre Organizações Regionais, consolidação de democracia e segurança cidadã na América Latina: um estudo voltado para o SICA e a UNASUL.** 2019. 300p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

As organizações regionais (ORs) latino-americanas têm atuado de maneira formal em segurança cidadã há pelo menos 20 anos. Em diferentes tratados, declarações, planos de ação, projetos, atas, entre outros documentos das organizações regionais, seja na América do Sul seja na América Central, evidencia-se que há uma relação importante entre segurança cidadã e consolidação democrática. Tendo em vista isto, esta tese tem como objetivo responder as seguintes perguntas de pesquisa: Qual é a visão das Organizações Regionais acerca da relação entre consolidação de democracia e segurança cidadã na região latino-americana? E, qual tem sido o papel das ORs, com algum nível institucional formalizado de cooperação em segurança cidadã, na consolidação democrática na América Latina? É uma pesquisa de viés qualitativo baseada em dois estudos de caso: o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) entre os anos de 2008-2018, período no qual ambas as ORs tiveram ações focadas (projetos e planos de ação) em segurança cidadã. A metodologia utilizada será de *process tracing*, como também de *comparative process tracing* entre as ORs. Os resultados desta tese apontam que ambas as organizações regionais possuem a visão de que ações em cooperação em segurança cidadã podem promover consolidação democrática através do fortalecimento do Estado de direito. Contudo, os atores são céticos sobre as capacidades de suas ORs em terem êxito, uma vez que o papel delas em consolidação democrática, através de cooperação em segurança cidadã, é pontual ou inexistente, sobretudo, pela falta de efetividade das mesmas. A conclusão é que as ORs analisadas produzem muito em termos de documentos, mas fazem pouco em termos de prática para concretizar suas ambições, refletindo as falhas do próprio regionalismo latino-americano. Assim, a falta de vontade política, a falta de capacidade institucional e o déficit recursos (humanos e financeiros) são as grandes barreiras para se ter êxito nas ações de segurança cidadã e, consequentemente, efeitos em fortalecimento do Estado de direito na região.
PALAVRAS-CHAVE: Cooperação em segurança cidadã; consolidação democrática; Estado de direto; regionalismo latino-americano; SICA e UNASUL.

ABSTRACT

NETO, Octávio Forti. **A relação entre Organizações Regionais, consolidação de democracia e segurança cidadã na América Latina: um estudo voltado para o SICA e a UNASUL.** 2019. 300p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

The Latin American regional organizations (ROs) have been working in a formal manner in citizen security at least for the last 20 years. In different treaties, declarations, action plans, projects, minutes and other documents of the regional organizations, whether in South America whether Central America, it is evident there is an important relation between citizen security and democratic consolidation. In this way, this work aims to answer the followings research questions: What is the vision of the Regional Organizations about the relationship between democratic consolidation and citizen security in Latin America? In addition, what has been the role of the ROs, with some formalized level of cooperation in citizen security, in Latin American democratic consolidation? It is a qualitative bias research based on two case studies: The Central American Integration System and the Union of the South American Nations between the years of 2008-2018, during which time both regional organizations had actions (projects and action plans) focused in citizen security. The methodology utilized will be the process tracing, as well as the comparative process tracing between the ROs. The results show that both organizations have the vision that the actions in citizen security can promote democratic consolidation through the strengthening of the rule of law. However, the actors are skeptical about their ROs' ability to succeed, since their role in democratic consolidation, through cooperation in citizen security, is punctual or non-existent, mainly because of their lack of effectiveness. The conclusion is that the ROs analyzed produce a lot in terms of documents, but they do little in terms of practice to achieve their ambitions, reflecting the failures of Latin American regionalism itself. Therefore, the lack of political will, the lack of institutional capacity and the deficit in resources (human and financial) are the great barriers to success in citizen security actions and, consequently, effects on strengthening of the rules of law in the region.

KEYWORDS: Cooperation in citizen security; democratic consolidation; rule of law; Latin American regionalism; SICA and UNASUR.

INTRODUÇÃO DA TESE

As organizações regionais (ORs) já são uma realidade contínua há pelo menos vinte e cinco anos na América Latina[1]. Dentro de seus altos e baixos, interrupções e estagnações, muitos blocos nasceram, evoluíram ou expandiram paralelamente aos processos de transição e consolidação democrática na região latino-americana (MALAMUD, 2010; 2013; DOMINGUES, 2005; COUTINHO; LIMA, 2007; RIGIROZZI; TUSSIE, 2012; PERALTA, 2016; STEVES, 2001; entre outros autores). Os casos do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações (CAN), posteriormente, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), entre outras organizações regionais em suas respectivas sub-regiões são alguns dos exemplos mais conhecidos na América Latina (SERBÍN; MARTÍNEZ; JÚNIOR, 2012; 2013; MALAMUD; GARDINI, 2012; MALAMUD; SCHIMITTER, 2006, entre outros).

Certamente, cada processo regional se iniciou em seu próprio tempo e com sua própria particularidade, haja vista as ondas de regionalismo na América Latina. Contudo, independente da data dos tratados iniciais, todos tiveram um processo evolutivo que culminou até nossos dias. Assim, alguns tiveram avanços em aspectos econômicos, outros em sociais e, ainda, outros avançaram nas relações políticas entre os membros. Alguns ainda tiveram políticas voltadas para segurança tradicional e cidadã, conforme será melhor explicado abaixo. Não se pode esquecer também que houve retrocessos e, mesmo, desacelerações nos processos supracitados em determinados momentos. Para exemplificar, os casos do MERCOSUL[2], já em meados de 2010, a mais recente situação da União das Nações Sul-americanas com a crise na Venezuela, o não preenchimento do cargo de secretário geral e, mesmo, a suspensão e a retirada[3] de alguns países[4] e o SICA, no fim dos anos 2000, que passou por momentos de estagnação (MORA; VILLAREAL, 2016).

Além disso, houve também a criação de outras organizações, posteriores aos anos de 1990, como a própria União das Nações Sul-Americanas, Projeto “Mesoamérica”, Aliança Bolivariana para os povos de nossa América e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos. A literatura sobre os organismos de integração regional é rica em analisar esta variedade de organizações, mas esta tese focará, sobretudo, nos aspectos políticos representados na tríade segurança cidadã, consolidação de democracia e organizações regionais.

1 Certamente, a experiência regional latino-americana não começou no fim dos anos de 1980. Já nos anos de 1950, a América Central experimentava a Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA) e a América do Sul teve a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC). As ditaduras acabaram por interromper as organizações.

2 Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/09/04/em-um-quarto-de-seculo-mercosul-viveu-euforia-e-crises>. Acesso em 05 de julho de 2018.

3 Diversos países têm formalizado suas saídas da UNASUL. Colômbia, Brasil, Equador, Chile, entre outros. Disponível em: < https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2019/06/14/chile-formaliza-sua-saida-da-unasul.htm>. Acesso em 17 de jun. 2019.

4 Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/21/internacional/1524267151_929149.html>. Aceso em 05 de julho de 2018.

No que se refere ao foco central de análise desta tese, algumas organizações regionais têm há alguns anos expostas que a segurança cidadã é um tema de fundamental relevância para a consolidação de suas democracias. Há documentos, relatórios e tratados que corroboram com tal afirmação. Para exemplificar o Tratado Marco de Segurança Democrática na América Central (TMSDCA), os princípios do Tratado constitutivo da UNASUL, planos de ações do Conselhos de drogas da UNASUL, entre outros documentos que serão explicados a seguir, vinculam uma relação entre OR, segurança cidadã e consolidação democrática em suas respectivas sub-regiões. Desse modo, a perspectiva das ações em segurança cidadã[5] - no âmbito dos organismos regionais latino-americanos - é considerada um dos temas mais recentes dentro das pesquisas nas Relações Internacionais (MUGGAH; SZABO, 2014; TAVARES, 2014; FERREIRA, 2017).

A análise da segurança cidadã relacionada à consolidação democrática é também um assunto incomum dentro das pesquisas na área internacional. Contudo, é preciso reconhecer que há alguns anos as organizações internacionais, regionais e atores externos vêm promovendo o que se convenciona a ser chamado de cooperação em segurança cidadã[6] como estratégia para diminuir violência, criminalidade, bem como gerar fortalecimento do Estado de direito e, consequentemente, melhorar governança democrática, sobretudo, na América Latina (MUGGAH; TOBÓN, 2018; MACIAS; MAIHOLD, 2014; GARZÓN; MUGGAH; SZABO, 2013; MUGGAH; SZABO, 2014; SACASA, 2005; entre outros).

Para exemplificar, aponta-se os casos a serem analisados por esta tese. A UNASUL vem promovendo segurança cidadã à sua maneira, através de seus conselhos setoriais de segurança cidadã e o do problema mundial das drogas, há alguns anos. O capítulo 4 desta tese irá se aprofundar em como isto vem ocorrendo. Outro caso é o SICA em que através de sua estratégia em segurança democrática (ESCA) há um tempo implementa ações de segurança cidadã na América Central[7]. Este está detalhado no capítulo 3 desta tese.

Independentemente do nome que se tem denominado[8], tal como, segurança cidadã, segurança multidimensional, e, mesmo, segurança democrática – este último no contexto centro-americano -, o termo tem sido uma ferramenta importante para uma variedade de ações, que abarca em seu bojo justiça, drogas ilícitas, narcotráfico, corrupção, direitos humanos, meio ambiente, sequestros, crime organizado até o tema da consolidação da democracia - foco no Estado de direito -, segurança dos bens e propriedade privada (SICA,

---

5 Como será melhor abordado no capítulo 1 e 2 desta tese, a segurança cidadã, democrática, humana e multidimensional possuem perspectivas voltadas para questões não tradicionais na segurança, sobretudo, para a proteção do ser humano contra ameaças que podem infringir sua vida (RAMACIOTTI, 2005; GOLDSTEIN, 2016).

6 Conforme IADB (2012), segurança cidadã são "[…] policy approaches emphasize strengthening democratic governance and focusing on the individual within a democratic context, rather than the coercive functions of the state" (p.6). Importante salientar que no capítulo 2, o conceito de segurança cidadã será melhor discutido.

7 Vide Sacasa (2005), SICA (1995), Mora e Villareal (2016); Fuentes e Pellandra (2011), Carillo e Pozo (2011), entre outros autores.

8 Certamente, os termos possuem suas nuances e contextos os quais não podem ser considerados iguais. Contudo, em comum, são termos que surgiram para contrapor o contexto de segurança nacional dos períodos ditadoriais/militares latino-americanos.

1995; SACASA, 2005; FERREIRA, 2017; RAMACIOTTI, 2005; MUGGAH; SZABO, 2014, entre outros).

Diante de toda esta situação é bem latente que as organizações regionais têm trabalhado o viés da segurança não somente em termos tradicionais – segurança nacional-, mas, sobretudo, em termos cidadão, sob o guarda-chuva do Estado democrático de direito, atrelando aspectos concentrados no indivíduo, isto é, proteção de quaisquer tipos de ameaças a sua integridade e liberdades (BOOTH, 2010).

Salienta-se que a segurança tradicional/nacional possui um foco em segurança do Estado ou nação (PACHECO, 2010), sobretudo, uma lógica defendida nas ditaduras que em partes ainda estão enraizadas nos ambientes domésticos de toda a América Latina (DAMMERT, 2013; KRUIJT; KOONINGS, 1999)[9]. Assim, as características da segurança nacional envolvem aspectos militares em segurança, de defesa de território e foco em ameaças à soberania do Estado. Havia também papel doméstico dos militares em segurança pública como forma de manter a ordem, de acordo com Priers (2017), Tickner (2016) e Goldstein (2016).

Mares (2011) explica que a doutrina de segurança nacional presente nas ditaduras latino-americanas, embora variasse em diferentes graus, tinham três elementos comuns: a ideologia de segurança nacional; a crença que os profissionais de segurança nacional poderiam liderar; e, a percepção de inteligência como elemento chave para mecanismos de defesa. O autor ainda completa que a doutrina de segurança nacional envolvia 'a professionalized military institution wielding a specific doctrine of national security that the subjugation of the citizenry to the state could be attempted" (p. 386). Tickner (2016), no mesmo sentido, aponta que a doutrina de segurança nacional teve a função de abraçar um modelo de Estado com objetivos burocráticos e autoritários como forma de evitar o comunismo na região[10].

Assim, as organizações regionais têm construído uma institucionalidade específica, dentro de seu aparato, para desenvolver estratégias, planos de ação, projetos e, mesmo, implementação de ações na esfera micro e macro, variando de OR para OR, em segurança cidadã. Por exemplo, há uma razoável referência apontando o SICA como um dos processos regionais mais avançados, em termos de institucionalização voltados para a segurança humana integral (CARCERES, 2010; CARRILLOS, 2016; PAPAGEORGIOU, 2011;

---

9 Como explica Dammert (2013): "Respecto de las nuevas amenazas hay diferencias de agendas y de conceptos. Esto se refere por ejemplo a la demarcación entre defensa y seguridad adoptada por muchos países en sus procesos de transición a la democracia que separaron las funciones de defensa externa y seguridad interna; mientras otros, por opción doctrinaria o política, no han realizado una distinción tan categórica" (p.6).

10 Como expôs Tickner (2016): "NSD [National Security Doctrine] was functional to this state model in that it offered an interpretation of instability and threat that meshed well with bureaucratic- authoritarianism's objectives; namely, that political, economic, and social crisis, under the guise of communism or popular upheaval, inhibited national development. Given that both the military and political elites viewed the latter as the driving force of the nation, national development and national security became a mutually reinforcing duo around which the Latin American state, as well as security policy and thinking, gravitated" (p.70).

GIUPPONI, 2010). A UNASUL também possui uma institucionalidade específica através de suas comissões de segurança cidadã e do problema mundial das drogas (FERREIRA, 2017; FOGLIA, 2017; VELASCO, 2014).

É importante salientar que as sub-regiões latino-americanas avançaram em suas democracias desde o período da redemocratização (caso sul-americano), em que passaram a ter uma institucionalidade democrática, algumas mais desenvolvidas e outras nem tanto. No caso do histórico centro-americano, este mostra que a construção e a consolidação do atual SICA foram paralelas à construção e a “consolidação” das democracias no istmo, pós conflitos. Contudo, o problema comum que toda a América Latina tem passado, reconhecidamente a partir do fim da década de 1990, é o aumento da violência, do tráfico de drogas, da criminalidade, da corrupção, e todas as suas consequências. Além disso, a tendência de políticas de segurança restritivas, tanto à direita quanto à esquerda, tem invadido a região de tal maneira que as pautas colocadas vão de encontro ao que as próprias organizações regionais defendem como segurança cidadã em seus documentos, comissões, declarações e tratados marcos.

PERGUNTA DE PESQUISA

Baseado neste problema de pesquisa, isto é, a relação democracia e segurança cidadã no âmbito das ORs, a pergunta central desta tese é: Qual é a visão das Organizações Regionais acerca da relação entre consolidação de democracia e segurança cidadã na região latino-americana? E, qual tem sido o papel das organizações regionais, com algum nível institucional formalizado de cooperação em segurança cidadã, na consolidação democrática na América Latina? Uma terceira pergunta oriunda desta anterior é o porquê de o papel das organizações regionais serem limitados em suas respectivas sub-regiões? Esta última é uma implicação da análise empírica desta tese.

Os conselhos voltados para segurança cidadã do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) e da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) serão os estudos de caso desta tese. O período a ser analisado será entre 2008 a 2018 (últimos 10 anos), quando ambas organizações regionais consolidaram, de forma institucional, seus programas, estratégias e planos de ação focados no desenvolvimento da segurança cidadã, conforme será evidenciado nos capítulos empíricos 3 e 4 desta tese.

	Pergunta de pesquisa
1	Qual é a visão das Organizações Regionais (SICA e UNASUL) acerca da relação entre consolidação de democracia e segurança cidadã na região latino-americana?
1.a.	Qual tem sido o papel das organizações regionais, com algum nível institucional formalizado de cooperação em segurança cidadã, na consolidação democrática na América Latina?

Quadro 1.0 – Perguntas de pesquisa.

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

A escolha em segurança cidadã é uma opção intencional desta tese, visto que é uma temática comum que percorre ambos os organismos regionais – SICA e UNASUL. Embora a região não tenha passado por grandes conflitos entre Estados, após o fim da Guerra Fria, as questões da violência, da criminalidade comum e organizada, de falta de judiciário eficiente, de tráfico de todos os tipos e da corrupção assolam América Latina por muitos anos (ROTBERG, 2019; DAMMERT, 2013; KRUIJT; KOONINGS, 1999). É o que especialistas chamam de paz violenta (PRIERS, 2017; FERREIRA, 2017, entre outros). Ainda complementam Kruijt e Koonings (1999), “[...] violence, in Latin America, has been endemic in spite of stable State systems and the existence of formal institutional frameworks that, on paper, ought to guarantee order, stability, and basis for consensus” (p.5).

As organizações regionais terão seu capítulo empírico pautado entre os anos de

2008 até 2018, ou seja, período em que os conselhos passaram a existir e a trabalhar e/ou órgãos regionais foram reformulados para que seguissem estratégias mais focadas. Por exemplo, neste período, o SICA reformou a integração regional e formulou a Estratégia de Segurança Centro-Americana (ESCA), através do Conselho de Segurança Centro-Americano (CSC), ambos objetos de análise na América Central. Já a UNASUL, passou a existir, tendo criado, em 2009, a Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) e, em 2012, o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSSCJDOT). Todos estes conselhos ativos até o ano de 2018.

HIPÓTESES

A primeira hipótese aponta que as organizações regionais latino-americanas, em seus documentos e na retórica dos atores envolvidos, possuem a visão de que a relação consolidação democrática e segurança cidadã está assentada no fortalecimento do Estado de direito. Assim, as organizações regionais, com cooperação em segurança cidadã, teria contribuição no sentido fortalecer o Estado de direito.

Abaixo, a figura 1.0 apresenta o modelo criado no qual as organizações regionais acabam por contribuir com a consolidação das democracias de seus Estados membros. Este modelo foi formulado através dos documentos analisados dos casos e da fala dos entrevistados.

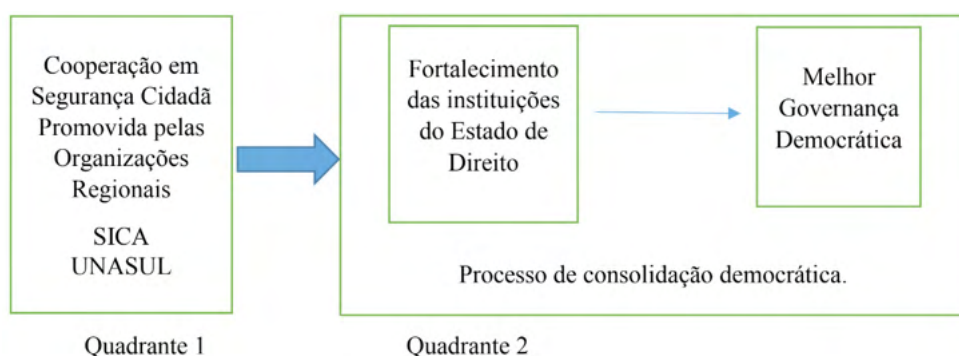



Figura 1.0 – Impacto das ORs, com cooperação em segurança cidadã, na consolidação de democracia.

Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

O modelo apenas sistematiza a racionalidade das organizações, de acordo com a hipótese apresentada. Nos capítulos empíricos haverá um balanço de suas estratégias e os resultados que têm alcançado. Para cada termo acima apresentado, tal como, cooperação em segurança cidadã[1], governança democrática[2] e consolidação democrática[3], os capítulos 1 e 2 desta tese irão conceituar de maneira mais aprofundada. Contudo, consolidação democrática, na figura 1.0, é relativa à sistematização conceitual de Schedler (2001), o qual compreende o processo de consolidação através de processos que podem abarcar

1 "[…] an array of ideas, polices and activities intended to promote safety and security, strengthening social cohesion and reinforce the mutual rights and obligation of States and citizens" (p.6). Em termos práticos, "[…] consists of the organization and delivery of effective public safety measures in the context of broader democratic norms" (MUGGAH; SZABO, 2014, p.6).

2 "It is a system of government where institutions function according to **democratic** processes and norms, both internally and in their interaction with other institutions" (OSCE, 2018). Disponível em: <https://www.osce.org/odihr/democratic-governance>. Acesso em 10 de fev. de 2019.

3 Discussão no capítulo 2 desta tese. Contudo, para esta tese, está relacionada a processo que envolve cinco noções: impedimento de ruptura democrática, impedimento de erosão democrática, erosão de democracia, conclusão de democracia e aprofundamento democrático.

cinco noções, tais como, evitar a ruptura de um regime democrático, evitar deterioração de democracia, institucionalização democrática, completude/conclusão democrática e aprofundamento democrático. Nesse sentido, o Estado de direito é um dos pontos basilares para o processo de consolidação democrática (MORLINO, 2015)

Esta tese irá analisar não apenas o modelo e como ele existe, mas porque as ações do quadrante 1 (cooperação regional em segurança cidadã) não tem chegado ao quadrante 2 (Estados membros). Na análise dos casos, embora os atores confirmem a existência do modelo da figura 1.0, muitos deles possuem uma visão cética sobre as capacidades institucionais das suas respectivas organizações regionais em ser propulsoras de um processo de consolidação democrático, sobretudo, pela lógica da segurança cidadã/democrática. Neste sentido, surge o questionamento, por que existe um ceticismo nos atores em relação as capacidades das suas respectivas ORs? A partir daqui, desenvolve-se a segunda hipótese desta tese.

A segunda hipótese aponta que embora haja declarações afirmadas e reafirmadas, bem como objetivos, metas, estratégias e planos de ações em segurança cidadã bem definidos, a concretude dos mesmos se esbarra nas próprias responsabilidades dos países em permitir uma atuação mais fluída das ORs (conselhos e projetos). Assim, a falta de celeridade nos processos, a falta de vontade política, falta de instituições que façam a ponte entre o regional e o nacional, corrupção, instabilidades domésticas, apoio a políticas de segurança restritivas nacionais (militarizadas) acabam por atrapalhar as ORs em operacionalizar o que afirmam em seus documentos de ação. Como consequência, as ORs perdem credibilidade, financiamento e, mesmo, capacidade como ator regional em segurança cidadã na própria região. Dessa forma, o papel das ORs na consolidação da democracia se torna limitado e, mesmo, ineficaz, do ponto de vista do fortalecimento do Estado de direito.

É evidente que as organizações regionais estudadas – SICA e UNASUL - desenvolveram historicamente uma institucionalidade ligada à segurança cidadã, a qual foi construída para fazer frente ao surgimento das “novas ameaças” dentro do campo da segurança regional após o fim da Guerra Fria[4]. Contudo, dentro de seu espaço institucional e suas capacidades, elas desenvolvem aquilo que os Estados as permitem avançar. Isto é, seus “outputs” estão condicionados ao esforço de cada país em querer avançar nas ações definidas em campo regional.

Como será mostrado no capítulo 4 da UNASUL, há programas, estratégias e planos de ações claros e direcionados, mas a falta de responsabilidade de alguns Estados relevantes em avançar na agenda e nos projetos, bem como a falta de confiança em dispor de informações sensíveis do próprio território, visões diferentes de como combater à violência e drogas, falta de credibilidade da secretaria geral do bloco, entre outros aspectos,

4 Tickner (2016) e Priers (2017) estudam a temática de forma mais ampla.

os quais tornam os conselhos limitados. O SICA, por sua vez, possui certos avanços em algumas políticas, no âmbito da ESCA, sobretudo, por conta da forma de gerir projetos, mas sofre, sobremaneira, com as nuances domésticas para avançar em algumas ações, bem como da sua própria institucionalidade que não possui mecanismos de gestão que obrigue a transparência[5] e nem capacidade de monitoramento e seguimento de resultados.

Conclui-se, após uma varredura mais aprofundada dos casos (conselhos referentes à área de cooperação em segurança cidadã das ORs), que houve avanços pontuais importantes, mas que não refletem no conjunto do todo[6], principalmente, pelas limitações do regionalismo desenvolvido na América Latina, caracterizado pelo descolamento existente entre âmbito regional e local, entre objetivos e metas, forte intergovernamentalismo, entre outras características[7]. Além disso, múltiplos fatores institucionais das ORs apresentam deficiências que também contribuem para a falta de efetividade das ações em segurança cidadã, que poderiam ajudar na consolidação da democracia, sobretudo no fortalecimento do Estado de direito dos países membros.

Dentro disso, embora a retórica dos atores seja de que é importante atuar em ações voltadas para segurança cidadã/democrática na região e, assim, tem feito com a produção de muitos documentos e, mesmo, projetos no campo regional, as ORs não têm produzido os “outputs” necessários para trazer mudanças reais na América Latina. Isto é, não são eficazes. Assim, os atores dão importância, produzem muito (documentos, planos de ação, projetos, parcerias, etc), mas possuem pouco ou quase nenhum impacto doméstico, salvo algumas exceções. Há um abismo entre a importância que eles colocam no papel e a capacidade em que eles têm mostrado em efetuar algo prático e duradouro. Enfim, há muita importância no papel, mas pouca efetividade.

No quadro 2.0 abaixo, as hipóteses desta tese estão sintetizadas para melhor compreensão do leitor.

---

5 Estas afirmações gerais possuem como base entrevistas e questionários respondidos por embaixadores, autoridades do SICA e especialistas na área sul-americana e centro-americana.

6 De forma macro ou, mesmo, nos índices de Estado de direito.

7 O capítulo 1 haverá um tópico de aprofundamento sobre o tema.

Ordem	Hipótese
1	Nas ORs, há a visão de que a relação consolidação democrática e segurança cidadã está, sobretudo, assentada no fortalecimento do Estado de direito como base fundamental para o desenvolvimento de outras características da democracia. Contudo, em seu aspecto empírico (SICA e UNASUL), embora os atores confirmem tal perspectiva, muitos deles possuem uma visão cética sobre as capacidades institucionais das suas ORs em avançar em consolidação de democracia, sobretudo, pela lógica da segurança cidadã/democrática. Como complemento, a hipótese 1a explica o porquê da visão cética dos atores.
1a	Há uma conjunção de fatores que não permite a concretude das ações em segurança cidadã, que vão desde as próprias responsabilidades dos países em permitir uma atuação mais fluída das ORs (conselhos e projetos) até aspectos institucionais inerentes dos próprios blocos. Nesse contexto, o papel das ORs se torna pouco efetivo não somente nas ações em segurança cidadã, mas diretamente em um dos aspectos basilares da consolidação de democracia que é o fortalecimento do Estado de direito.

Quadro 2.0 – Hipóteses sintetizadas da tese.

Fonte: elaborado pelo autor, 2018

CONTRIBUIÇÕES E JUSTIFICATIVAS

Os estudos sobre segurança cidadã na América Latina, com um viés em consolidação de democracia regional não são comuns. Na realidade, há muitos estudos sobre a violência na região, como por exemplo, os de kruijt e Koonings (1999), Mares (2001), Fruhling; Golding; Tulchin (2003), Dammert (2013), Instituto Igarapé[1], entre diversos outros autores e institutos de pesquisa. Inclusive Tickner (2016) aponta que, nos últimos 30 anos, os pesquisadores latino-americanos têm desafiado o conceito tradicional de segurança – militarizado – e também dado ênfase na segurança em termos democráticos, sobretudo, pós transições democráticas.

No mesmo sentido, Mares e Kacowics (2016) indicaram que “The topic of security in Latin America provides a variety of analytic puzzles for the social scientist” (p.1). Isto é, tem muito campo a ser explorado pelos estudiosos latino-americanos. Ainda nos autores, a América Latina é um caldeirão em que se encontram

> *[…] interstate issues, the conflicting dyads of societal mistrust and diplomatic cooperation, interstate threats, sporadic violence but reluctance to engage in large-scale violence, and norms of non-intervention but ideological proclivities to promote ‘appropriate’ change in fellow Latin American nations are all present in Latin America.* (p.1).

Dentro desta lógica, os conceitos de segurança democrática e cidadã são termos utilizados nos discursos dos presidentes latino-americanos, em documentos diplomáticos, em acordos regionais e bilaterais, em atividades de cooperação regional e, mesmo, na própria política pública doméstica dos Estados latino-americanos. Conforme Tickner (2016) apontou o conceito de segurança democrática ou cidadã “[...] is beset by a paradox that regional security studies have yet to disentangle”. (p.74). Goldstein (2016) complementa que a linguagem da segurança cidadã representa “[…] a clear broadening of the security concept, was quickly adopted by policy- makers, politicians, academic analysts, and average citizens alike to describe the struggle for personal and social security within a democratic rule of law” (p.141).

Nesse contexto, a violência generalizada em âmbito doméstico, o aumento da criminalidade comum e organizada, proliferação e atuação maior de gangues, ineficiência dos órgãos de justiça e de segurança, ineficiência no combate às drogas ilícitas, entre diversos outros temas têm impactado os processos democráticos na região e, sobretudo, a consolidação democrática. Como mencionado, os discursos nacionais e regionais têm inferido que existe uma ligação entre segurança e democracia que, em moldes atuais, assume em partes da América Latina como segurança democrática (América Central) e em outras como segurança cidadã (América do Sul).

Em suma, o que se mostra evidente é que a América Latina é uma região que está

---

1 Mais informações vide:<https://igarape.org.br/en/>. Acesso em 02 de fev.de 2019.

com muitos problemas de consolidação democrática e que sofre com a violência. Os próprios atores políticos entrevistados fazem esta ligação. Em torno disso, desenvolveram-se conceitos como segurança democrática, segurança cidadã que, até aqui, ninguém os testou sistematicamente de forma comparativa. Por isso, a justificativa deste estudo se dá pela gravidade e as proporções que o problema da violência tem trazido à região, bem como pelo próprio destaque dos atores políticos regionais e nacionais ao tema e ao uso dos termos. Assim, algumas organizações regionais, principalmente as dos estudos de caso, tratam especificamente da problemática supracitada, por isso é factível e útil investigar a visão dos atores e se há algum impacto da cooperação em segurança cidadã nos processos de consolidação.

Assim sendo, esta tese contribuirá para o campo das Relações Internacionais de forma a aprofundar em um aspecto latente do regionalismo ao qual é explorado de maneira insuficiente, que é a relação segurança cidadã e democracia dentro da ótica dos processos regionais (tríade – Consolidação de democracia, segurança cidadã e ORs latino-americanas). Por isso, a pergunta de pesquisa, mencionada acima, compreende qual o papel das organizações regionais, com algum nível institucional em segurança cidadã, para a consolidação de democracia de seus membros.

Neste ponto, a tese traz os conselhos das ORs, como estudos de caso, para contribuir com análises empíricas qualitativas, sob a lógica do *process tracing*, sobre as estratégias destas organizações e como as mesmas podem também colaborar inclusive para os estudos de promoção de democracia. Este último será melhor explicado no capítulo 1 desta tese.

Esta pesquisa vai também contribuir para os estudos comparativos, reconhecido também por uma lógica metodológica voltada para o "comparative process tracing" (BENGTSSON; RUONAVAARA, 2017; CUNHA; ARAÚJO, 2018), entre as organizações de cunho regional latino-americanas no que se refere à relação entre consolidação de democracia e cooperação regional em segurança cidadã. De acordo com Schneider e Schmitt (1998), é no pensamento comparativo que se pode encontrar "[...]regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais" (p.1).

Os casos latino-americanos – SICA e UNASUL - além de permitir posteriores estudos similares em outras regiões, também permitem conhecer de maneira mais específica o regionalismo latino-americano. As especificidades das ORs são importantes para gerar melhor entendimento dos processos e dos eventos que ocorrem na região. Esta tese também se justifica pelo aprofundamento na região como um todo.

A busca por um aporte teórico adequado para situar esta tese é importante e, ao mesmo tempo, desafiador. Tratar termos complexos como segurança cidadã, democracia,

promoção, consolidação democrática não é uma tarefa simples e, mesmo, consensual. Por isso, dentro do campo das Relações Internacionais, os estudos sobre a relação entre segurança e democracia, certamente, podem ser indicados na abordagem sobre Segurança Crítica, especificamente, dentro da Escola Galesa (BOOTH, 2010; JONES, 1999).

Contudo, o foco desta tese, embora contribua também para esta linha teórica supracitada, é ter como aporte teórico a relação entre consolidação democracia, segurança cidadã e organizações regionais. Embora seja evidenciado que exista uma conexão entre segurança cidadã e democracia, haja vista o seu conceito, não há trabalhos que os estudem no campo das ORs com uma metodologia voltada para o *process tracing*, buscando compreender os mecanismos causais dentro dos conselhos que expliquem os resultados (ou não resultados) produzidos pelos mesmos. É um enfoque na construção institucional e nos resultados obtidos na relação entre ORs, segurança cidadã e consolidação de democracia.

É importante expor que os conselhos analisados de ambas as organizações regionais evidenciam, em seus documentos, a relação intrínseca entre consolidação democrática e segurança cidadã (ou democrática – caso centro-americano). A segurança do indivíduo exercida dentro do Estado de direito com vistas aos direitos humanos. A busca pelo fortalecimento democrático perpassa, sobretudo, pelo fortalecimento do Estado de direito (MORLINO, 2015; MERKEL, 2014), conforme será mostrado no capítulo 2 desta tese.

Ainda assim, esta tese acredita que a grande contribuição da segurança cidadã para a consolidação da democracia se baseia no Estado de direito como base fundamental para o desenvolvimento de outras áreas da democracia. Morlino (2015) explica que os seguintes subitens são encontrados dentro do entendimento de Estado de direito: segurança individual e ordem civil; garantia de direitos e igualdade dos cidadãos; ausência de áreas dominadas pelo crime organizado; ausência de corrupção nos poderes políticos; existência de burocracia responsável; existência de força policial eficiente; acesso pelos cidadãos ao sistema de justiça; resolução de investigações de forma rápida; e completa independência do judiciário de influência política.

MÉTODOS E LIMITAÇÕES

A metodologia a ser empreendida neste trabalho é o mapeamento de processo ou *process tracing*. Conforme será melhor explicado no capítulo 2 teórico-metodológico desta tese, o *process tracing* é um método que ajuda rastrear um processo, procurando uma ligação entre uma causa (ou uma conjunção de causas) e um *outcome* (CUNHA; ARAUJO, 2018; BEACH; PEDERSEN, 2013; 2016). Ainda em Beach e Pedersen (2013), o *process tracing* é um método relevante para estudar mecanismos causais.

Cunha e Araujo (2018) apontam que a metodologia de mapeamento de processos, geralmente, é bem vista para pesquisas com *small N* e, mesmo, para casos únicos. Por exemplo, Gerring (2007) cita em sua definição de "process tracing" que é "Um estilo de análise usado para reconstruir um processo causal que ocorreu em um único caso" (p. 216). Dessa forma, pensando em pesquisas com pequenos "N" o *process tracing* acaba por se tornar uma ferramenta de apoio fundamental para se chegar as hipóteses de pesquisa desta tese.

Assim, o método empregado nesta tese é voltado para pesquisa qualitativa que permite criar e testar hipóteses a partir da análise das evidências encontradas "[...] em processos, sequências e conjunturas de eventos, com o objetivo de identificar e rastrear mecanismos causais, suas partes constituintes e a conexão entre eles (cadeia causal) que expliquem o caso" (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 40).

A definição de Bengtsson e Ruonavaara (2017) é bem relevante para esta pesquisa. Seria qualquer pesquisa que é focada em monitorar processos *tracing process*. As narrativas[1] são importantes nesse sentido. Conforme os autores,

> *We are interested in describing and analyzing the sequence of actions and events that constitutes the process leading to a certain end state without transforming it into variables and values. Such an approach is theoretical not by testing theories but by constructing the narrative in terms and questions suggested by theory* (p.61).

A figura 2.0 abaixo tem o intuito de sistematizar a análise metodológica desta tese, mostrando as variáveis importantes a serem analisadas.

1 Para maior informação vide item 2.2 do capítulo 2

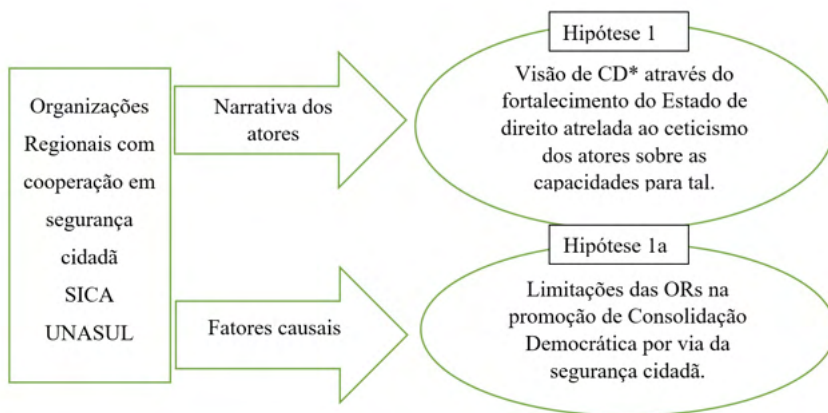



Figura 2.0 – Sistematização do *process tracing* aplicado às variáveis da tese.

Fonte: elaboração do autor, 2019.

*CD – Consolidação democrática.

Os estudos de casos em profundidade são fundamentais para o sucesso desta metodologia diante das perguntas e hipóteses a serem testadas neste trabalho. Os casos serão analisados a partir de documentos dos conselhos – atas, planos de ação, relatórios conjuntos, estudos, revistas –, projetos, como também da aplicação de questionários semiestruturados com perguntas abertas e entrevistas com atores importantes envolvidos no processo. Abaixo será melhor descrito a operacionalização metodológica desta pesquisa.

No SICA, haverá concentração na Comissão de Segurança da América Central (CSC) e na Estratégia de Segurança Democrática da América Central (ESCA – sigla em espanhol). A ESCA, engendrada a partir de 2008, tem em seu escopo 22 projetos específicos na área de segurança democrática. Atualmente, possui em torno de 10 projetos em funcionamento sob o guarda-chuva da secretaria geral do SICA e da CSC.

Na UNASUL, o foco será no Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) e no Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSSCJDOT). Da mesma forma acima, há planos de ação e estratégias aplicadas. O conselho de drogas foi desenvolvido em 2009[2] e passou a funcionar em 2010 com a participação de todos os países da UNASUL. A última reunião analisada foi em fevereiro de 2018. O conselho de segurança cidadã foi pensado em 2011 - passou a existir em 2012 - e teve sua última reunião disponibilizada em dezembro de 2017.

Partindo da lógica de validade e confiabilidade do estudo, a análise qualitativa se centrará em uma variedade de documentos produzidos pelos organismos regionais

2 No período tinha outra denominação.

ao longo do tempo, geralmente, entre 2008 a 2018 em conjunto com o aporte teórico. Kirk e Miller (1986) apontam que validade é referente a fidelidade com seus objetivos, isto é, validade aparente (método de pesquisa produz o resultado desejado), validade instrumental (métodos utilizados) e validade teórica (legitimidade dos termos da pesquisa). A confiabilidade, de acordo Kirk e Miller (1986) se refere que outros pesquisadores possam a chegar a resultados semelhantes ao que o pesquisador chegou. Assim, as circunstâncias são analisadas, observação através do tempo e a busca por similaridades na observação.

As duas organizações possuem bases documentais as quais explicitam suas estratégias, documentos de todos os níveis e avaliação de resultados. Além disso, todas possuem de forma clara que o objetivo é melhorar a efetividade das instituições de segurança cidadã, sobretudo, como meio de consolidação da democracia na região. As ORs analisadas, entre 2008-2018, compunham praticamente todos os países da América Latina, a maioria tinha aderido seus tratados, acordos e estratégias, participavam da institucionalidade regional e, de certa forma, davam legitimidade a sua OR, pelo menos retoricamente.

A temporalidade deste estudo estará voltada para os anos entre 2008 a 2018. Período é justificado pela renovação da integração centro-americana, colocando inclusive o eixo da segurança democrática como pilar da integração, bem como o desenvolvimento e implementação da ESCA. Já na América do Sul, período em que a UNASUL criou os dois conselhos voltados para a segurança cidadã, com ações e projetos direcionados. Inclusive este período será denominado nos dois casos de otimismo, conforme os capítulos 3, 4 e 5, visto que havia vontade política e convergência regional para a temática da segurança cidadã.

Nesse sentido, a fonte dos dados serão os relatórios produzidos pelos conselhos e instituições parceiras das ORs. Por exemplo, no caso do SICA, através do Observatório do SICA (OBSICA), os relatórios produzidos pelo grupo de amigos doadores dos projetos da ESCA, tais como, instituições da Comissão Europeia, Espanha, Itália, Alemanha, Holanda, Japão, entre outros países. Além disso, fontes de dados das próprias ORs, tais como, atas de reuniões, memorandos, projetos produzidos, informativos, organizações não governamentais, meios de comunicação e outros meios possíveis de informação. O mesmo se aplica à UNASUL, relatórios, atas, informativos, planos de ação dos conselhos a serem analisados.

Em geral, analisou-se 101 documentos – atas e relatórios – de todas as reuniões dos conselhos estudados entre 2008 a 2018, sendo 27 do Conselho de drogas, 36 do Conselho de segurança cidadã e 38 da comissão de segurança Centro-Americana. Outros documentos analisados foram 36 relatórios de avaliação e monitoramento da situação dos projetos da ESCA feitos pela secretaria geral do SICA, em alguns dos documentos há parcerias com o *Fondo España*, “GIZ” (cooperação SICA-Alemanha), cooperação

italiana e países Baixos. O Observatório de Segurança Democrática também forneceu 7 anuários sobre a região. Outras fontes de informação foram os relatórios da instituição PEN *Programa Estado de la Nación: Estado de la Región*, sediado na Costa Rica, em que forneceu relatórios sobre a região centro-americana, bem como brindou esta tese com uma vasta compreensão da região através de entrevista. Na análise da UNASUL houve, além dos documentos supracitados, a disponibilização de relatórios de alguns Estados membros sobre a atuação de seus países na OR, como também avaliações específicas do atingimento dos objetivos dos conselhos.

Além disso, aplicou-se 31 entrevistas (virtuais e por questionários) a partir de questões semiestruturadas abertas, variando de 9 a 12 questões[3], a diferentes oficiais governamentais (embaixadores, coordenadores e técnicos), não governamentais, de organizações parceiras como Organização dos Estados Americanos, União Europeia e do conselho específico da organização regional analisada. Além disso, acadêmicos, funcionários envolvidos e institutos de pesquisas latino-americanos também responderam, conforme os parâmetros desta pesquisa. De fato, atores participantes das reuniões e dos projetos foram maioria nas respostas aos questionários. O objetivo foi coletar mais informações sobre o tema e os projetos desenvolvidos.

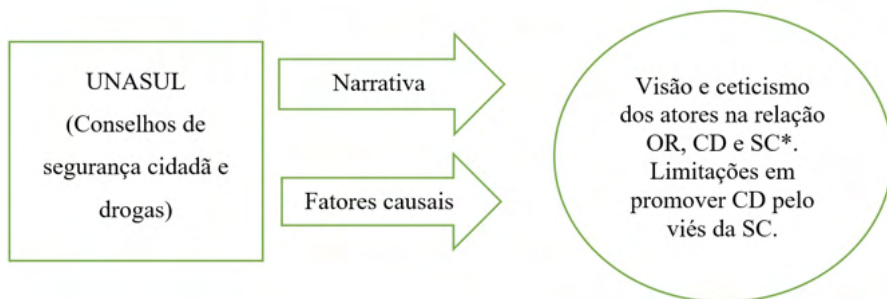
Esta tese buscou triangular os dados empíricos, como critério de validação e, ao mesmo tempo, de confiabilidade da pesquisa. Assim, houve triangulação utilizando **os documentos** – atas, planos de ação e projetos - analisados dos conselhos de segurança cidadã e afins das ORs, **as informações** – relatórios e documentos similares com os *outputs* - sobre os projetos e planos de ação implementados e as pesquisas realizadas com os dados coletados, sobretudo, **das entrevistas** com o objetivo de entender os mecanismos causais que se dão na relação organizações regionais com cooperação em segurança cidadã e sua relação com a consolidação democrática. A partir disso, a comprovação ou não das hipóteses.

A triangulação busca diminuir as inconsistências e possíveis contradições dentro de uma pesquisa científica (YIN, 2015; GASKELL; BAUER, 2005). Ela é importante pois contribui tanto para validade quanto para confiabilidade, permitindo uma análise mais convergente dos fenômenos estudados. A triangulação é muito importante para a pesquisa qualitativa, pois permite ao pesquisador trabalhar com diferentes fontes de dados e informações de maneira a convergi-los e sistematiza-los na análise de um mesmo fenômeno (YIN, 2015).

Por fim, este trabalho fará um capítulo específico[4], buscando traçar o que veio a ser denominado de *comparative process tracing* (BENGTSSON; RUONAVAARA, 2017). A ideia da comparação é importante nos quesitos de que tanto a cooperação em segurança cidadã da Unasul quanto a do SICA se assemelham em alguns processos e se diferenciam em

3 O modelo de questionário aplicado está no anexo I desta tese.
4 Capítulo 5 desta tese

outros, sobretudo, pelo contexto em que acabam por inserir. Comparar o *process tracing* de ambas as organizações regionais permite desenvolver uma abordagem metodológica que vincula teoria, cronologia e a própria comparação dos casos (BENGTSSON; RUONAVAARA, 2017; CUNHA; ARAUJO, 2018). A figura 3.0 esquematiza as variáveis a serem analisadas, como apresentado na figura 2.0.

a) Contexto regional Sul-Americano:

b) Contexto regional Centro-Americano:

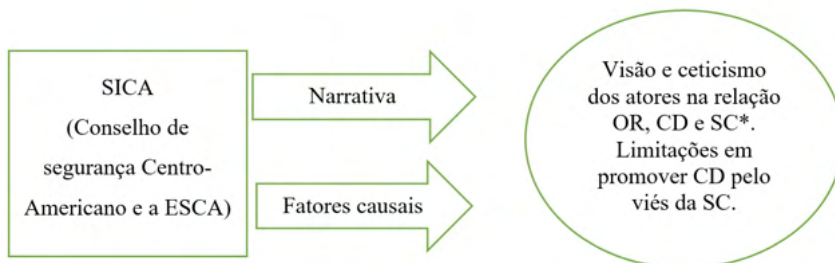



Figura 3.0 – *Process tracing* comparativo aplicado às variáveis da tese e seus contextos.

Fonte: elaboração própria, 2019, com base em Beach e Pedersen (2013; 2016) e Bengtsson e Ruonavaara (2017). *SC – Segurança Cidadã.

Note que as variáveis são similares, mas o contexto em que elas estão inseridas não. A América Latina não pode ser considerada de maneira única, é preciso reconhecer os seus diferentes modos de atuar, bem como os diferentes processos regionais que conformam a região. Certamente, há similaridades nos processos, mas há também diferenças que esta tese também vai pontuar.

Como em todo processo teórico e metodológico, há limitações importantes que devem ser consideradas e mitigadas. Esta tese possui quatro limitações importantes a serem reconhecidas. A seguir elas serão expostas e ações de mitigação serão empreendidas para que elas não atrapalhem o desenvolvimento desta tese.

A primeira são suas principais definições que estão em um campo ainda a ser

consolidado na literatura. Os termos cooperação em segurança cidadã, segurança cidadã, segurança democrática, consolidação de democracia e Estado de direito não possuem consenso em parte da literatura do que, de fato, devam abarcar. Inclusive nos atores entrevistados, notou-se uma amplitude de entendimento sobre os termos supramencionados. De forma a mitigar esta limitação, esta tese buscou alguns autores importantes e renomados, os quais esta tese fez a opção como base para o desenvolvimento desta pesquisa. Por isso, Schedler (2001), Muggah e Szabó (2014), Morlino (2015), Merkel (2012), entre outros serão autores importantes para dar corpo as definições.

A segunda limitação desta tese é o foco em segurança cidadã/democrática como meio de consolidação democrática mais do que em outros temas da democracia. Esta tese reconhece que a consolidação de democracia envolve um escopo muito amplo, que, inclusive em seu capítulo 2, aponta para as oito dimensões de Morlino (2015) – a apontar: Estado de direito; accountability eleitoral e interinstitucional; participação; competição; liberdade; igualdade política, econômica e social; e, responsividade. Seria ilusão imaginar que um processo regional abarcaria as oito dimensões supracitadas. Contudo, a segurança cidadã/democrática atinge um ponto basilar de qualquer democracia que é o Estado de direito. Além disso, as organizações regionais estudadas são claras em evidenciar que a segurança do cidadão, voltada para os direitos humanos e a democracia, é fundamental para a consolidação da democracia. Raros são os estudos que se aprofundam na temática, relacionando OR, consolidação de democracia e segurança cidadã, por intermédio de uma metodologia de *process tracing*.

A terceira limitação a ser considerada nesta tese são as construções dos casos. Parte da academia tende a considerar a possibilidade comparativa entre UNASUL e SICA sem fundamento, pois ambos os organismos diferem em objetivo e tempo. De fato, o SICA é oriundo de uma institucionalidade nascida há pelo menos 60 anos e a UNASUL, historicamente, teria em torno de 15 anos. De maneira a mitigar este problema e traçar considerações importantes sobre a possibilidade de comparabilidade de ambas as organizações, esta tese considera que o desenvolvimento e o processo de cooperação em segurança cidadã será o ponto de comparação, bem como a data pela qual se iniciará as comparações, a partir de 2008, levando em consideração as premissas de Bengtsson e Ruonavaara (2017) – periodização, contexto, pontos focais, conjunturas críticas e estrutura comparativa[5]. Para o SICA, foi um momento marco de renovação da integração e da criação da ESCA, estratégia inovadora regional caracterizada inclusive como um bem público regional. Já para a UNASUL, os conselhos foram criados com iniciativas ousadas no que se referem aos objetivos na área de segurança cidadã e do problema mundial das drogas.

Por fim, outro ponto que vem, em partes, desqualificar o caso da UNASUL é a

5 Nos capítulos 2 e 5 haverá aprofundamento sobre a metodologia desenvolvida.

sua crise atual. Apesar do fim institucional da UNASUL, é importante expor que seu caso ainda é relevante, visto que nunca houve na América do Sul uma organização regional que tentasse abarcar a temática da segurança cidadã e drogas como estratégia voltada para resolver problemas da violência em seus Estados membros, com vistas a consolidar a democracia. Outro ponto é que os estudos ocorreram de 2008 a 2018, quando a UNASUL ainda funcionava com todos os seus membros. Além disso, este estudo pode fornecer subsídios para uma literatura mais recente sobre os retrocessos do regionalismo na América Latina.

DIVISÃO DOS CAPÍTULOS

Partindo desta lógica, esta tese está dividida em cinco capítulos, sendo que os dois primeiros são mais teóricos e metodológicos, os dois posteriores são análise dos casos e, por fim, o último é uma sistematização comparativa dos resultados do estudo de caso, bem como as considerações finais. Abaixo haverá uma breve explicação do conteúdo de cada capítulo.

O capítulo 1 desta tese fará uma revisão da literatura, mostrando em que estudos a tese pretende se engajar, bem como natureza da pesquisa desenvolvida. Assim, será feito uma revisão de literatura sobre a questão da relação entre democracia, consolidação democrática e segurança cidadã na América Latina. Além disso, haverá uma discussão sobre o regionalismo latino-americano, bem como pesquisas em governança regional em segurança. O objetivo é dialogar com a literatura existente e mostrar em que será contribuído. Aqui também será trazido estudos sobre a América Central e do Sul em que se aproximam a temática da segurança e da democracia.

O capítulo 2 será o capítulo teórico e metodológico da tese, na qual se fará a discussão entre os termos democracia, consolidação democrática, Estado de direito e segurança cidadã. O principal objetivo do capítulo é apresentar o modelo teórico, bem como explicá-lo. Assim, em um primeiro momento mostrar os conceitos pertinentes a esta tese e depois situar os parâmetros teóricos para serem desenvolvidos ao longo do capítulo. Além disso, será realizada uma discussão acerca de trabalhos baseados em estudos de caso através da metodologia de *process tracing*, seguida de um debate sobre aplicação do “process tracing” comparativo.

Metodologicamente, este capítulo criará as bases para a compreensão dos casos com vistas ao “process tracing”. Assim, para as duas organizações regionais analisadas haverá três fases, conforme o quadro 3.0. As fases serão desenvolvidas nos capítulos 3 e 4 desta tese.

Fases	Abordagem a ser realizada.
1 - Construção institucional do caso Fase otimista	Breve construção institucional histórica do bloco; • Foco em segurança cidadã/democrática; • A ideia de consolidação democrática, sobretudo, no que se refere aos tratados e documentos afins.

2- Análise do processo e dos "outputs";
Fase de construção e resultados dos projetos
	• Estratégias e planos de ações dos conselhos serão sistematizados em um período de 2008 a 2018, com foco em suas ações, demandas, debates, reuniões e pontos críticos de monitoramento, que são:
	  • Os planos de ação dos conselhos (UNASUL);
	  • A CSC e os 10 projetos ativos da ESCA (SICA).
	• Foco será nos resultados ("outputs") fornecidos pelas ORs, através de dados, avaliações de projetos, relatórios de metas alcançadas, documentos de parceiros, bem como as entrevistas realizadas.

3- Balanço da relação SC, CD e ORs.
Fase do pessimismo
	• Análise das conclusões realizadas a partir dos três momentos anteriores, fazendo um balanço da tríade - OR, segurança cidadã/democrática e consolidação de democracia;
	• Uso maior das narrativas - entrevistas (virtuais e questionários);
	• Referência direta às hipóteses de pesquisa. Dois momentos:
	  • Hipótese 1;
	  • Hipótese 1a.

Quadro 3.0 – Fases de desenvolvimento dos casos do SICA e da Unasul.

Fonte: elaboração do autor, 2019.

No capítulo 3 haverá o foco no caso do Sistema de Integração Centro-Americano a partir do quadro acima. O SICA é uma organização regional que tem de forma muito evidenciada a relação entre democracia e segurança mesmo antes do Protocolo de Tegucigalpa (SICA, 1991). No final da década de 1980, havia a discussão sobre como pensar uma segurança diferente do viés nacional comum do período. Em 2008, a integração precisava dar mais respostas à sociedade e, mesmo, justificativas à manutenção de uma estrutura regional (CARRILLO, 2016; POZO, 2016, entre outros). Dessa forma, surge a ESCA como forma de mitigar o problema da violência, corrupção, tráfico, etc em conjunto com a reforma de outras instituições – período de otimismo. Após alguns anos de implementação dos projetos, a região não teve seus índices melhorados ou, mesmo, piorou conforme as expectativas de seus membros. Assim, atualmente, o pessimismo ou ceticismo prevalece nos atores sobre as capacidades da OR em fortalecer o Estado de direito.

No capítulo 4 o estudo de caso é baseado na UNASUL. A organização surge com seu nome atual em 2008, mas é fruto de uma convergência regional – principalmente pelos governos de esquerda – que se vinha construindo desde 2000. A principal preocupação do bloco era pensar em uma identidade sul-americana, através de um viés mais político e social nas ações do bloco. Como na América Central, a região convergiu em lutar contra o problema das drogas e em ações em segurança cidadã, justiça e criminalidade de todos

os tipos, através da criação dos conselhos, período denominado de otimismo. A partir da construção e implementação dos planos de ação dos conselhos nos anos que se seguiram, não houve os resultados que, de fato, pudessem mostar que a OR foi efetiva na temática. Assim, a falta de resultados em conjunto com os problemas da própria mudança das direções ideológicas dos governos eleitos, têm levado a um ceticismo sobre as capacidades da UNASUL e, mesmo, sua existência nos próximos anos.

Por fim, no capítulo 5 é feita a comparação dos dois casos, a partir da metodologia de "process tracing" comparativo. O quadro 4.0 sintetiza a comparação.

Requisitos de comparação	Aplicação aos casos do SICA e da Unasul
Periodização	2008-2018
Contexto Desenvolvido nos capítulos 3 e 4	• Características das ORs; • Pré surgimento das ORs; • Durante a implementação das ações em cooperação em Segurança Cidadã; • Fase final após os outputs;
Pontos focais	• Criação da ESCA (SICA); • Criação dos conselhos (UNASUL);
Mecanismos	Interações entre atores e suas ORs e os planos de ação e projetos em Segurança Cidadã;
Estrutura comparativa	Três fases: (Vide quadro 3.0 desta introdução) • Fases de otimismo; • Fase de construção de projetos e os "outputs"; • Fase do pessimismo.

Quadro 4.0 – requisitos de comparação adaptado de Bengtsson e Ruonavaara (2017)

Fonte: Elaboração do autor, 2019.

Assim, a estrutura comparativa mostra o que os casos se assemelham e se diferenciam nas três fases. Um ponto a favor da América Central é que a cooperação internacional, de fato, faz com que algumas de suas ações cheguem ao campo nacional e, mesmo, local, levando a um nível multi-nível. Nos termos da figura 1.0, sai do quadrante 1 e vai para o 2. Já na UNASUL, a diferença entre os países de relacionamento e ideológico antes mesmo de 2018 já era um grande complicador para o consenso entre os países, entre outros aspectos que serão pontuados no capítulo.

Em suma, as organizações produzem muito em termos de documentos, estratégias e até reuniões periódicas entre os atores, mas na operacionalização das atividades e no atingimento de metas há muito ainda a se avançar nos dois casos. Nesse sentido, elas fazem o que, de fato, os países permitem que elas façam, visto que as características

do regionalismo latino americano – forte intergovernamentalismo, vazio entre objetivos e metas e instabilidades de diferentes níveis – vão interferir na cooperação em segurança cidadã. Assim sendo, a possibilidade de fortalecimento do Estado de direito, pelas ações em segurança cidadã, acaba também por sofrer baixo ou mesmo nenhum impacto.

A partir disso, esta tese traz as aplicações das descobertas, as possíveis generalizações e pesquisas futuras que surgiram a partir das discussões deste estudo.

CAPÍTULO 1

REVISÃO DA LITERATURA – COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA CIDADÃ, PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA E ORGANIZAÇÕES REGIONAIS LATINO-AMERICANAS

1 I INTRODUÇÃO

O tema da democracia e o papel das organizações regionais (ORs) têm sido pauta por algum tempo nas Relações Internacionais. Muitos autores fazem diversos debates sobre como as ORs ou, mesmo, organizações internacionais (OIs) contribuem para a promoção e defesa da democracia, seja na democratização ou na consolidação democrática de seus países membros.

Estudos mais recentes[1] têm evidenciado o papel das organizações internacionais como também provedoras de segurança cidadã no contexto latino-americano. Isto é, partindo de uma lógica integral[2] (GIUPONI, 2010), a segurança passa a ser concentrada na proteção dos indivíduos. Por anos, esta região tem sido considerada uma zona de paz, isto é, poucos conflitos entre Estados. Contudo, é uma das regiões que mais sofre com a temática da violência, drogas, gangues, crime organizado, entre outros problemas (MUGGAH; SZABO, 2014; FERREIRA, 2017, TICKNER, 2016; KACOWICZ; MARES, 2016; UNDP, 2006; entre outros). É importante salientar que há autores, como Mares (2001), que chamam a paz latino-americana de violenta, expondo que há e houve ocorrências militarizadas na região, que não levaram a conflitos em grandes proporções[3].

De forma paralela ao debate do regionalismo e da promoção de democracia, a segurança cidadã tem emergido de forma muito presente nas organizações regionais e internacionais, sobretudo, na América Latina (MUGGAH; SZABO, 2014). A segurança cidadã passa inclusive a ser compreendida como ponto importante para o desenvolvimento das instituições e da governança democráticas (MUGGAH; TÓBON, 2018). Em outros termos, há um entendimento de que a América Latina precisa lutar no fortalecimento de suas instituições de Estado de direito como forma de reduzir a violência, criminalidade, drogas, crime organizado, ineficiência do judiciário e até corrupção na região (SORJ, 2005; IZIQUE, 2013). A mesma lógica se confirma aos entrevistados desta tese, quando questionados como suas ORs e, seus respectivos conselhos, podiam consolidar democracia.

No que se refere à corrupção, um conjunto de autores tem recentemente feito algumas análises no campo latino-americano. Rotberg (2019) é enfático em afirmar que em toda a América Latina[4] os

---

1 Muggah e Szabo (2014); Muggah e Tóbon (2018); Maihold e Córdova, (2014); entre outros.

2 A lógica integral é uma oposição a segurança nacional ou tradicional.

3 De fato, Mares (2001) desenvolveu um modelo chamado de teoria da paz violenta, buscando responder o por quê dos conflitos entre os países. A principal ideia do autor é que haverá o uso da força militar se o eleitorado estiver disposto a arcar com os custos. Assim, a gueera pode ocorrer se houver erro no cálculo do líder ao tomar decisões.

4 Conforme o autor: "Argentinians, Brazilians, Colombians, Guatemalans, Hondurans, Mexicans, and the rest all know the truth of these statements even if the exact amounts that have been pilfered by their political and corporate leaders over years and decades cannot be known precisely". (ROTBERG, 2019, p.6).

políticos têm assaltado seus cidadãos em quantidades absurdas que não dá para saber quanto seria precisamente, mas que por anos bilhões de dólares têm sido desviados e enriquecido políticos. Neste contexto, o autor explica que a corrupção está conectada com "the smuggling of drugs, arms, migrants, and people in general" (p.18). Ainda conforme o autor, na América Latina, "it feeds into and feeds upon money laundering, the fnancing of trafficking cartels and criminal gangs in and out of prisons, and enables transnational crime" (p.18). A corrupção e a violência estão conectadas e se auto-impulsionam na América Latina[5]. Há um grupo de autores que tem analisado casos específicos como Escobar (2019), Lehmann (2019), Dammert e Sarmiento (2019), entre outros.

Sorj (2005) aponta que a relação entre problemas de segurança interno e externos podem ser entendidos como uma relação circular em que a violência urbana/rural, crime organizado e guerrilhas levam a desligitimação das instituições democráticas (falta de efetividade no combate e na ordem social), que leva ao tráfico de drogas e armas e vice-versa. O autor, já em 2005, apontava problemas fronteiriços com êxodos e possíveis governos autoritários, mas não tratou em seu escrito sobre as ORs. Nos últimos anos, a transnacionalização da violência, tráfico, crime, etc vem ainda mais agravar a problemática. Um maior aprofundamento ao tema será dado no capítulo 2.

Nesse sentido, este capítulo vai focar em autores voltados para os estudos sobre a promoção e defesa de democracia, bem como as definições que esta tese irá utilizar para estes termos e outros, como governança democrática, segurança cidadã e cooperação em segurança cidadã, como será evidenciado no tópico 1.1 deste capítulo.

À primeira vista, promoção de democracia e cooperação em segurança cidadã não teriam relação, visto que são termos diferentes. Contudo, o capítulo vai mostrar que a partir dos conceitos construídos de promoção de democracia – tópico 1.1 deste capítulo – os atores ao cooperar em segurança cidadã estão fortalecendo um dos pilares mais importantes da democracia que é o Estado de direito (MORLINO, 2015; MERKEL, 2012), e ao fazê-lo acaba por indiretamente promover a consolidação democrática[6] dos membros da OR. Certamente, a forma como isto ocorre depende da fluidez institucional da OR analisada, mas conforme os casos empíricos vão demonstrar, há uma conjunção de fatores que não permite o sucesso da cooperação tanto na América no Sul quanto na Central. A relação OR, consolidação democrática e segurança cidadã (tríade) foi confirmada na análise das entrevistas (virtuais e questionários), quando foram perguntados sobre o tema. Este é um "gap" que os estudos de promoção de democracia não têm tratado.

Após esta parte, é importante trazer as peculiaridades do regionalismo latino-

5 Rotberg (2019) expõe através dos estudos de Morris (2019) que no México o seu líder tem feito a seguinte indagação: "How can you solve the problem of violence and organized crime if you don't solve the problem of corruption?". (p.18).
6 Consolidação entendida em termos de processo que pode abranger cinco noções: impedimento de ruptura democrática; impedimento de erosão democrática; institucionalização da democracia; conclusão democrática; e, aprofundamento da democracia

americano. Assim sendo, é relevante explicar sobre as características das ORs na região e como isto reflete inclusive na dificuldade de trabalhar com termos como cooperação em segurança cidadã, governança democrática e em segurança. A soberania é algo intrínseco e inegociável na América Latina e isto reflete na efetividade dos processos de cooperação em segurança cidadã.

Tendo em vista que a discussão é ampla, este capítulo também terá uma parte separada para tratar sobre o papel da governança democrática e em segurança do ponto de vista regional. Os estudos de governança democrática e em segurança também passam a ser importantes neste capítulo, uma vez que esta tese também vai se engajar nesta literatura.

A última parte, o foco será em autores que fizeram estudos de caso na América Latina, especialmente aqueles voltados para a relação entre organismos regionais e os processos de democráticos nas sub-regiões – América do Sul e Central. A literatura latino-americana é muito escassa em tratar da tríade - OR, consolidação democrática e segurança cidadã - tanto de maneira teórica quanto empírica. Por isso, esta tese argumenta que trará boa contribuição para os estudos práticos da área.

1.1 Relação entre "Promoção de democracia" e "cooperação em segurança cidadã"

A promoção de democracia é de fundamental importância dentro dos conceitos que serão estudados nesta revisão da literatura. Paralela a ela, existe os estudos de segurança cidadã. Ao traçar a lógica da promoção da democracia e da segurança cidadã, esta tese criará as bases para, posteriormente, adentrar aos organismos regionais e a maneira pela qual buscam consolidar as democracias de seus Estados membros, partindo de um enquadramento em cooperação em segurança cidadã. Este último, através de casos empíricos no contexto regional latino-americano, será o "gap" que esta tese tem a pretensão de preencher. Como aponta Carrillo (2016), o estudo das políticas surgidas dos marcos institucionais do regionalismo na América Latina tem sido explorado de maneira insuficiente.

Em um primeiro momento é importante expor que os valores da democracia e, assim, a governança democrática se tornaram essenciais para a convivência pacífica das nações, visto que complementa ideais como de paz, cooperação econômica, segurança, direitos humanos e desenvolvimento social (GUPTA, 2015; GASPAR, 2007). Além disso, a democracia se tornou o regime de governo dominante após o fim da Guerra Fria na América Latina, conforme figura 2.1 abaixo. O que se denomina de Teoria da Paz Democrática[7] nas

7 A Teoria da Paz Democrática pressupõe que as nações que compartilham dos princípios democráticos dificilmente vão entrar em guerra entre elas (LAYNE, 1994; GASPAR, 2007). Layne (1994) explica que esta teoria, parte formulada através dos pensamentos de Immanuel Kant, é oriunda da escola liberal das Relações Internacionais, a teoria "vislumbra a difusão da democracia como a chave para a paz mundial" (p.3). Dessa forma, os Estados democráticos são mais pacíficos que os autoritários. Para mais informações vide: DOYLE (1986).

Relações Internacionais.

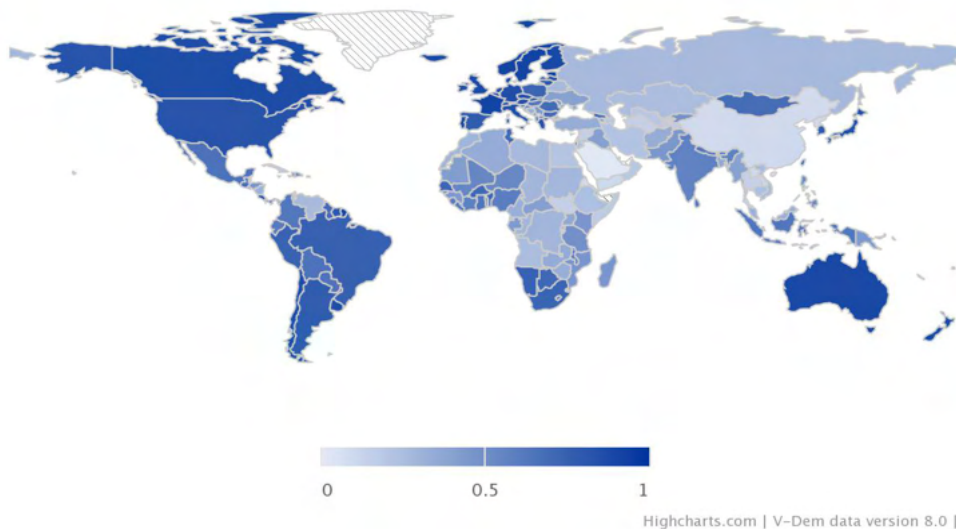



Figura 1.1 – Democracia eleitoral Index (2017) – V-dem.

Fonte[8]. 0 – Menor índice de democracia eleitoral; 1- Maior índice de democracia eleitoral.

A figura acima é apenas para mostrar que após o fim da Guerra Fria (final dos anos de 1980), a democracia eleitoral acabou por tornar o regime de governo dominante na América Latina. O índice tem um intervalor de 0 a 1 em que 1 seria mais e 0 menos democrático no que se refere as eleições. O índice é mais amplo ao tocar no tema da eleição, visto que abarca responsividade, sufrágio extensivo, livre operação da sociedade civil e política e eleições limpas[9]. Em 2017, apenas Venezuela (0,27), Honduras (0,46) e Nicarágua (0,31) figuravam entre os países com índices menores que 0,5 na América Latina[10].

O fim da Guerra Fria, de fato, trouxe à tona a expansão da democracia liberal como regime de governo dominante para os países que ainda não o possuía. Gupta (2015) aponta, na mesma linha de Carother (1999), que "[...] the triumph of liberal democratic capitalist state of the US over the former communist Soviet Union, the changed world order after the 1990s, gave leverage to the promotion of liberal democratic system accompanied with the promotion of a liberal economic order as well" (p.10).

8 Fonte: V-Dem (democracia eleitoral). Disponível em: <https://www.v-dem.net/en/analysis/MapGraph/>. Acesso em 10 de fev. de 2019.
9 Idem.
10 Índices oriundos do V-dem. Disponível em: <https://www.v-dem.net/en/analysis/MapGraph/>. Acesso em 13 de fev. de 2019.

No mesmo sentido, Heine e Weiffen (2015) e Carother (1999) apontam que a promoção de democracia se tornou objetivo de política externa, como também a globalização permitiu maior fluidez ao permitir maior mobilidade de serviços, bens e pessoas. Além disso, ainda nos autores, a tecnologia e as relações entre as sociedades civis de diferentes Estados também permitiram com que a promoção de democracia tivesse maior aceitação, pois pressupõe garantias e liberdades. Vale ressaltar que a inserção internacional econômica era um estímulo à abertura do regime (PEVEHOUSE, 2005;2002; ARGUETA, 2014, entre outros).

Como outros termos desta tese – democracia, consolidação e segurança democrática e/ou cidadã -, a promoção da democracia também não possui uma definição única ou, mesmo, estável (GUPTA, 2015). O estudo da democracia possui uma miríade de conceitos e caracterizações, que vão desde os minimalistas até os maximalistas (MERKEL, 2014). Já o conceito de promoção, na lógica da democracia, é atendido por Gupta (2015) como "[...] inbuilt conception of external influence [...]" (p.7). Isto é, uma concepção inerente de influência externa que abarca sobretudo a dimensão internacional ou regional nos estudos de democracia.

Nesse sentido, há uma literatura razoável, de certa forma paralela aos estudos sobre promoção de democracia, que se refere à lógica internacional sobre os processos de democratização e até consolidação, que passou a ter relevância nos últimos 30 anos. Aqui, é possível citar Pridham (1997), Gleditsch e Ward (2006), Whitehead (2001), Schmitter (2001), Pevehouse (2005; 2002) e Poast e Urpelainen (2015).

Desse modo, no que concerne a busca de uma definição para a "promoção de democracia", como já mencionado, o termo por muitas vezes, é considerado amplo e difuso. Assim, Heine e Weiffen (2015), partindo dos estudos de Carother (1999), explicam que, em geral, promover democracia é o esforço empreendido pelos atores internacionais, incluindo os organismos regionais e outros atores, para consolidar instituições democráticas.

Assim, explicam os autores, promoção de democracia "[...] is any attempt to foster and support democratic transition, i.e. the retreat of a non-democratic regime, the holding of elections and the establishment of democratic institutions" (p.14). Importante salientar que a promoção de democracia não termina apenas na institucionalização da democracia, mas também em uma forma de consolidação destas instituições na sociedade. Os autores ainda diferenciam o termo promoção e defesa de democracia, para o último envolve os esforços para que o regime democrático não retroceda para o seu estado anterior.

No mesmo sentido, de forma mais tradicional, Schmitter e Brouwer (1999) apresentam que promoção de democracia se refere a "[...] those policies, strategies, and other activities, that are used supported and adopted by external actors to push political liberalization and democratization in non-democratic states" (p.12). Atores externos, para eles, podem ser organismos internacionais, regionais e outros Estados. Por fim, Burnell

(2007), ao analisar o termo, utiliza uma definição interessante, através do Conselho de Ministros da União Europeia (2006, p.3)[11], "all measures designed to facilitate democratic development" (p.1). Esta última definição é importante para entender o "link" que será feito com a cooperação em segurança cidadã.

A promoção de democracia está ligada aos aspectos positivos da consolidação democrática e a defesa de democracia aos aspectos negativos (PRIDAHM, 1995). No aspecto positivo, a promoção de democracia envolve a busca por maior aprofundamento democrático, maior esforço empreendido – pressão e persuasão - para fazer com que os países adotem reformas democratizantes, fortaleçam suas instituições e façam aderência às regras do jogo. Nessa lógica, Heine e Weiffen (2015) explicam que a promoção de democracia é uma forma de trazer recompensas tangíveis e intangíveis para os Estados.

Já no que se refere à defesa da democracia, é um processo negativo de consolidação. Normalmente, envolve Estados que estão em processo de democratização e estão buscando diminuir a ameaça de retrocessos nas conquistas até então angariadas (SCHEDLER, 2001). Envolve ações mais específicas para que os Estados não sejam desviados para regimes autoritários. As cláusulas democráticas seriam fatores importantes para a defesa da democracia, visto que são instrumentos para prevenir golpes de Estados, mas não são efetivas em defender direitos políticos e civis (GENNA; HIROI, 2015; CLOSA; PALESTINI; ORTIZ, 2016), isto é, para gerar melhor qualidade de democracia.

Ainda é importante expor que, de maneira geral, os mecanismos para a promoção de democracia utilizados pelos atores internacionais são variados. Alguns instrumentos são mais "soft", os quais podem envolver persuasão e socialização (BORZEL; HULLEN; LOHAUS, 2013; HEINE; WEIFFEN, 2015; DIEZ; TOCCI, 2017; LEVITSKY; WAY, 2005). Há também situações de assistência democrática, em que, em diferentes frentes e recursos, os atores podem dar suporte ao desenvolvimento da democracia em dado país ou região, seja através de treinos, trocas de experiências, compra de equipamentos, projetos em diferentes áreas (CAROTHER, 1999; BURNELL, 2007). Há ainda estudos voltados para os diferentes tipos de assistência em diferentes níveis do Estado ou da região, como, por exemplo, a assistência que a União Europeia empreende em âmbito regional – SICA, MERCOSUL e CAN (NETO; LEHMANN, 2016; YOUNG, 2001).

Por fim, é importante ressaltar que os estudos da promoção de democracia são amplos. Há aqueles voltados para a relação entre doadores e recipientes, como os de Young (2001), Schimmelfening e Scholtz (2010) e demais pesquisadores. Outros autores buscam estudos comparativos entre regiões no que se refere à promoção de democracia, como os de Mcfaul (2004), Closa, Palestini e Ortiz (2016), Burnell (2007), entre outros. E, nesse sentido, esta tese vai se engajar, nos estudos voltados para as organizações

11 Conselho de Ministros da União Europeia. *The European Union Approach to Democracy Promotion in External Relations: food for thought*. 2006.

regionais, com cooperação em segurança cidadã, as quais buscam promover consolidação de democracia pelo seu viés mais basilar (MORLINO, 2015) que é o fortalecimento do Estado de direito.

Partindo do contexto em que o Estado de direito é um dos pilares básicos de uma democracia (MORLINO, 2015; MERKEL, 2012). E, ainda que o Estado de direto é caracterizado pelo reforço das normas e pelo "princípio da supremacia da lei [... que], acarreta pelo menos *a* capacidade, mesmo que limitada, para fazer as autoridades respeitarem as leis, e dispor de leis [...]" para o público de forma universal, sem ambiguidade e estáveis (MORLINO, 2015, p.181), esta tese parte do pressuposto que o foco em segurança cidadã dado pelas ORs, nos últimos anos, tem ambições em consolidação democrática[12]. Esta última entendida como um processo em que envolve cinco noções (SCHEDLER, 2001): impedimento de ruptura democrática; impedimento de erosão democrática; institucionalização da democracia; "completing democracy"; e, aprofundamento da democracia. Desse modo, forma-se a tríade – consolidação democrática, segurança cidadã e organizações regionais. Aqui, é fundamental trazer para a discussão o tema da cooperação regional em segurança cidadã.

De maneira mais recente e, de certa forma, paralela aos estudos de promoção de democracia, especialmente, em partes por conta dos próprios problemas latino-americanos, surge o que se denomina de cooperação internacional em segurança cidadã (MUGGAH; SZABO, 2014). O tema da segurança cidadã tem tomado proporções preocupantes dos governos na América Central e do Sul, seja em âmbito nacional ou, mesmo, regional (MUGGAH, 2017; MAIHOLD; CÓRDOVA, 2014; MUGGAH; SZABO, 2014; HOLMES, 2009; SACASA, 2005; entre outros).

Em conceito simples, conforme o Banco Inter-americano de Desenvolvimento (BID -2012), segurança cidadã é vista como "[…] policy approaches emphasize strengthening democratic governance and focusing on the individual within a democratic context, rather than the coercive functions of the state" (p.6). Contudo, o termo cooperação em segurança cidadã não possui definição formal, mas são políticas, programas, projetos que acabam por priorizar segurança e direitos das pessoas dentro de uma abordagem Estado versus engajamento cidadão[13] (MUGGAH; TOBÓN, 2018)[14].

Nesse sentido, os Estados latino-americanos vêm buscando a algum tempo cooperação ativa em segurança cidadã, baseado em trocas de experiências, expertise, intervenções (grau mais avançado), projetos conjuntos, entre outras frentes da área de segurança cidadã (MUGGAH; SZABO, 2014). Assim, temas como criminalidade, proteção

---

12 Como mostra Morlino "Essas características [do Estado de direito] são fundamentais para qualquer ordem civil e um requisito básico para a consolidação democrática (2015, p.181).

13 Em definição mais vaga Aguilera e Chacon (1996) aponta segurança cidadã como um "conjunto de temas relacionados à forma em que a sociedade realiza e enfrenta os riscos e ameaças em seus arredores" (p.40, tradução nossa).

14 Os autores contrapõem: "It is distinct from and broader than national "law and order" approaches to policing and controlling crime" (p.19).

de bens, eficiência da justiça, institucionalidade responsiva, cidadania ativa, mitigação de ameaças, reformas policiais e judiciais, redução da violência de gênero e juvenil, segurança preventiva e polícia comunitária englobam as discussões dentro do que se convenciona a chamar de cooperação internacional para segurança (MUGGAH; TOBÓN, 2018; MUGGAH; SZABO, 2014).

Em geral, Muggah e Szabo (2014) trazem a cooperação internacional para a definição de segurança cidadã como "[...] an array of ideas, polices and activities intended to promote safety and security, strengthening social cohesion and reinforce the mutual rights and obligation of States and citizens" (p.6). Ainda nos autores, é uma forma de levar aos cidadãos medidas de segurança pública no contexto amplo do Estado democrático de direito. Contudo, o que melhor exprime a prática da cooperação em segurança cidadã é o que Muggah e Tobón (2018) explicam:

> *Very practically, citizen security typically consists of integrated interventions that span the security, justice, prevention and governance sectors. They include, inter alia, reforms to policing strategies, criminal justice procedures, alternatives to incarceration, primary, secondary and tertiary violence prevention measures, strategic management and data collection/analysis improvements and more* (p.18).

Dessa forma, o objetivo da cooperação em segurança cidadã é o fortalecimento do Estado de direito, trazendo as garantias dos direitos humanos (MUGGAH; TOBÓN, 2018). Contudo, a grande questão dentro do debate é a claridade sobre quem e como os diferentes atores estão investindo na promoção de políticas de cooperação em segurança cidadã (MUGGAH; SZABO, 2014; TAVARES, 2014). Esta tese tem muito a contribuir neste aspecto, sobretudo, na análise de ORs praticando cooperação em segurança cidadã.

Importante salientar que na análise empírica dos capítulos será perceptível as diferenças no grau de cooperação em segurança cidadã da UNASUL e do SICA. A UNASUL possui ações bem incipientes no tema, inclusive sendo uma rede preponderantemente intergovernamental, e o SICA, institucionalmente, permite a participação de atores internacionais em suas ações em segurança cidadã. Isto é, a OR centro-americana se destaca neste sentido, considerada, por autores, como Priers (2017), atuações multi-nível[15]. Mas como será visto na confirmação das hipóteses, uma conjunção de fatores não permite as ORs serem efetivas na cooperação em segurança, consequentemente, não gerando os efeitos necessários na consolidação democrática.

O quadro conceitual abaixo irá permitir uma melhor visualização dos principais conceitos até aqui descritos.

15 Priers (2017), em sua tese, faz uma análise de El Salvador e as diferentes forças atuantes em segurança. Entre as diferentes analisadas, a autora cita a regional, através da ESCA.

Termo	Conceito
Promoção de democracia	Promover democracia é o esforço empreendido pelos atores internacionais, incluindo os organismos regionais e outros atores, para consolidar instituições democráticas[16]. "all measures designed to facilitate democratic development"[17]
Consolidação democrática	Processo em que pode envolver cinco noções: impedimento de ruptura democrática; impedimento de erosão democrática; institucionalização da democracia; conclusão democrática; e, aprofundamento da democracia[18].
Estado de direito	"O *Estado de Direito* não é apenas o reforço de normas legais. Ela também conota o princípio de supremacia da lei, qual seja, o *legum servi sumus*[19] ciceroniano, e acarreta pelos menos *a* capacidade, mesmo que limitada, para fazer as autoridades respeitarem as leis, e dispor de leis que são não retroativas, de conhecimento público, universais, estáveis e sem ambiguidade[20]".
Segurança cidadã	"[…] policy approaches emphasize strengthening democratic governance and focusing on the individual within a democratic context, rather than the coercive functions of the state"[21] "[…] an array of ideas, polices and activities intended to promote safety and security , strengthening social cohesion and reinforce the mutual rights and obligation of States and citizens […], […] consists of the organization and delivery of effective public safety measures in the context of broader democratic norms" (p.6)[22].
Governança democrática	"It is a system of government where institutions function according to democratic processes and norms, both internally and in their interaction with other institutions"[23].
Cooperação para segurança cidadã	"Very practically, citizen security typically consists of integrated interventions that span the security, justice, prevention and governance sectors. They include, inter alia, reforms to policing strategies, criminal justice procedures, alternatives to incarceration, primary, secondary and tertiary violence prevention measures, strategic management and data collection/analysis improvements and more[24]"

Quadro 1.1 – Síntese dos conceitos até aqui discutidos.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Por fim, note que a promoção de democracia e a cooperação em segurança cidadã têm sido levados por algumas organizações internacionais como elementos integrados fundamentais para o fortalecimento democrático. Alguns exemplos relevantes, mas não exaustivos, tais como, a da Comissão Interamericana de direitos humanos da OEA – relatório em segurança cidadã e direitos humanos (2009)[25] -, a Cooperação espanhola (Agência Espanhola para a Cooperação Internacional em Desenvolvimento) – já em 2003 lançou a "Estratégia da Cooperação Espanhola para a Promoção da Democracia e o Estado de direito"[26] e outros documentos vinculando à criminalidade em geral às debilidades do

16 Heine e Weiffen (2015);
17 Burnnell (2007, p.1 apud CUE, 2006, p.3).
18 Schedler (2001). O capítulo 2 tratará melhor sobre este significado.
19 Servos da lei.
20 Morlino (2015, p.181).
21 IADB (2012, p.6).
22 (MUGGAH; SZABO, 2014).
23 Organização para Segurança e Cooperação Europeia (2018). Disponível em: <https://www.osce.org/odihr/democratic-governance>. Acesso em 18 de jul. de 2018.
24 (MUGGAH; TOBÓN, 2018, p.18).
25 Disponível em:<https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm> e < https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.VII.htm>. Acesso em 03 de fev.de 2019.
26 Como expõe em sua estratégia de 2008, o documento supracitado aponta que "El concepto de democracia que

Estado de direito (AECID, 2008). O Conselho da União Europeia também tem feito esta relação em seus diferentes documentos, como o "*EU Strategy on Citizen Security in Central America and the Caribbean*"[27] (2014), ele aponta que:

> [...] *the insecurity prevalent in the region has a detrimental effect on economic development and governance, and hampers access to education, health and other basic services. It also weakens democracy, human rights and the rule of law, which are at the core of what the EU wants to promote* (p.3).

Enfim, no capítulo dos casos, o leitor também verá que as ORs tiveram sua contribuição regional, fazendo também uma relação integrada entre a democracia e a segurança cidadã. Por exemplo, já em meados dos anos 2000 os líderes sul-americanos tinham discussões sobre segurança cidadã em conjunto na região, bem como na América Central também se buscava fomentar a reforma do Tratado Marco de Segurança Democrática (TMSD).

Dessa forma, este tópico buscou mostrar que a partir dos conceitos construídos de promoção de democracia – vide quadro 1.1 acima – os atores ao cooperar em segurança cidadã estão fortalecendo um dos pilares mais importantes da democracia que é o Estado de direito, e ao fazê-lo acaba por promover a consolidação democrática dos membros da OR. Esta relação – OR, consolidação democrática e segurança cidadã - foi confirmada na análise das entrevistas (virtuais e questionários), quando foram perguntados sobre o tema. Além dos documentos analisados. Este é um "gap" que os estudos de promoção de democracia não têm tratado.

O quadro 1.1 acima é uma síntese dos principais termos citados e estudados. Embora esta tese não vá se aprofundar no debate conceitual sobre governança democrática, é importante trazer uma definição para a mesma, conforme o quadro acima. Além disso, haverá aprofundamento conceitual em consolidação de democracia e Estado de direito no capítulo 2. No próximo tópico é importante explicar sobre as organizações regionais na América Latina até como forma de entender a efetividade dos processos de cooperação em segurança.

1.2 Regionalismo latino-americano: discussão

É importante, sobretudo, explicar que no regionalismo, termos como cooperação e integração são distinguíveis. Malamud (2013) e Borzel (2016) tendem a explicar que cooperação envolve ações e instituições intergovernamentais e pouca abertura de soberania dos Estados envolvidos. Já integração, para os mesmos autores, é o envolvimento de instituições supranacionais. Geralmente, o termo "integração regional" se relaciona a um processo mais avançado do que a cooperação dentro do regionalismo (HURRELL, 1995).

---

promovía era el desarrollo de un Estado social y democrático de derecho y orientaba, con un enfoque de reforma institucional, las líneas estratégicas yactuaciones prioritarias que hicieron más relevantes las áreas de reforma judicial, seguridad ciudadana, reforma tributaria y descentralización administrativa" (AECID, 2008, p.35).

27 Documento disponível em: < https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/EU%20Strategy%20on%20Citizen%20Security%20in%20CA%20and%20the%20Caribbean.pdf>. Acesso em 03 de fev.de 2019.

Mariano (2015) explica que a integração regional envolve também a cooperação entre Estados, que, por motivações ou, mesmo, iniciativas próprias entre os atores, podem gerar transformações institucionais entre os mesmos. Dessa forma, integração é mais ampla e profunda que a cooperação regional[28]. Ainda na autora, o processo de integração regional sempre cria uma institucionalidade para que haja coordenação das atividades, mas que se diferencia das instituições multilaterais. Assim, o primeiro envolve a concretude supranacional, enquanto que o segundo não. O multilateralismo envolve ações conjuntas para determinados fins, os processos de integração regional vão além da cessão parcial de soberania.

Malamud (2010) cita que o regionalismo na América Latina tem sido uma prática comum entre suas autoridades políticas e que, historicamente, a região tem passado por diferentes ondas regionais, as quais remontam desde a década de 1960. Ondas regionais, as quais, conforme Dabene (2009), são produtos históricos de convergência e divergência entre os Estados da região.

Malamud (2010) e Dabene (2009) expõem que o regionalismo latino americano possui características específicas, diferenciando-se do modelo europeu[29]. Como exemplo, Malamud (2010) cita o impacto das instituições domésticas no regionalismo, através de ações cruciais de presidentes na alavancagem ou não dos processos regionais – conhecido também como intergovernamentalismo -, processos institucionais precoces e politização – oposto ao sentido de gerenciamento – do processo de integração.

Além disso, no que se refere ao aspecto diferenciado dos processos regionais na América Latina, Dabene (2009) explica que a busca pela construção da paz não foi essencial para o surgimento do regionalismo latino-americano, bem como o intenso intergovernamentalismo é um pressuposto importante e, de certa forma, imutável na região, salvo raras exceções (PAPAGEORGIOU, 2011).

Contudo, no que se refere ao regionalismo centro-americano, a história tem mostrado que o grupo de contadora, bem como os acordos de Esquipulas I e II e, mesmo a iniciativa de Vinicius Cerezo – ex-presidente da Guatemala e hoje secretário geral do SICA- em mediar conflitos na América Central foram importantes catalisadores para o a volta do processo regional nos anos de 1980 (PERALTA, 2016). Posteriormente, o SICA veio a se consolidar em 1991 com o Protocolo de Tegucigalpa, o Tratado Marco de Segurança Democrática (1995), entre outros tratados.

O regionalismo na América Latina, nesse contexto, possui, de acordo com Dabene (2009), dois pontos cruciais, os quais o torna diferente da Europa: instabilidade e vácuo

28 A intenção desta tese não é se aprofundar no debate entre integração versus cooperação ou mesmo regionalismo. Contudo, é importante citar que existe um intenso debate sobre modelos regionais tanto europeus quanto latino-americanos. Para mais informações sobre este debate vide Hurrell (1995), Moravcsik (1998), Mariano (2015), Battistela (2014), entre diversos outros autores.

29 O modelo europeu é tomado por padrão quando se refere à integração regional. Contudo, Malamud (2010) busca expor que é possível pensar o modelo regional latino americano, com características e dinâmicas próprias.

entre objetivos, meios (métodos) e resultados. Isto é, dentre diversas diferenças entre o processo europeu, figurado na União Europeia, e os diferentes processos regionais latino-americanos, a instabilidade sempre permeou os processos na América Latina, por conta de crises de diferentes ordens. Além disso, visualiza-se um "gap" entre os discursos políticos, a forma com que se concretizam na prática os mesmos e, sobretudo, a apresentação da efetividade dos processos.

Gardini e Malamud (2012) explicam que na região há projetos econômicos diferentes. De um lado aqueles que persistem na busca de um liberalismo aberto em um mundo globalizado. Do outro, países, como Venezuela, que buscam um socialismo em uma retórica antiocidente. Há aqueles ainda que busquem um meio termo, como o Brasil, o qual possui relações bilaterais com países fora do bloco e, ao mesmo tempo, mantem a retórica da cooperação[30]. Contudo, mais uma vez, independente das falhas apresentadas é um regionalismo que sempre mostra elementos de renovação (DABENE, 2009).

Em outro escrito, Malamud (2013) expõe, na mesma lógica de Dabene (2009), que o regionalismo latino-americano nunca convergiu para um projeto unificado, haja vista os diferentes processos superpostos com países participando em mais de um ao mesmo tempo. Por isso, Malamud (2013) explica que o regionalismo na América Latina teve uma proliferação fragmentada, ao invés de alargamentos, como ocorreu na União Europeia.

Nolte (2014) e Nolte e Comini (2016) tendem a discordar, em certa medida, de Dabene (2009) e Malamud (2013), uma vez que os organismos regionais latino-americanos possuem desenhos institucionais os quais refletem os interesses e estratégias de seus membros fundadores. A região é o que, de fato empiricamente, os atores fazem dela. Inclusive esta é uma fala comum aos contatados por esta tese. Dessa forma, o que parece disfuncional ou, mostrado por Dabéne – vácuo entre objetivos e resultados- pode ser funcional para os Estados membros de um dado organismo regional.

Assim, conforme Nolte (2014), não existe um modelo pré-fabricado de o que uma região deve constituir. O regionalismo latino-americano nunca prometeu ou, mesmo, em tratados, acordos, etc, nunca quis ser a União Europeia (NOLTE; COLMINI, 2016). Por fim, é possível pensar em modelos institucionais que possam resolver problemas de âmbito regional e, a sua maneira, criar coesão regional, de acordo com Nolte (2014).

A ideia de regionalismo de Nolte se fundamenta no que o mesmo denomina, através de Katzenstein (2005), como entidades sociais porosas. Isto é, existe abertura para as influências externas. Nesse sentido, os organismos regionais seriam filtros, os quais delimitariam as influências externas do sistema internacional. Assim, os blocos (subsistemas) seriam delimitadores que ajudariam de forma estruturada a organizar os Estados a enfrentar diferentes problemas de âmbito comum (NOLTE, 2014). Isto se mostra

30 Com o novo governo eleito em 2019,há a tendência de um alinhamento mais aos Estados Unidos, partindo para um viés mais liberal econômico.

evidente na construção da UNASUL e, posteriormente, na conformação dos seus dois conselhos em segurança cidadã e drogas. Isto também é evidente com a renovação da integração centro-americana (2010), colocando a segurança democrática como um dos pilares fundamentais para a região.

Contudo, as organizações, explicadas por Nolte (2014), fazem parte do que o mesmo denomina como “spaghetti bowl”, isto é, a proliferação de diferentes organizações regionais na mesma região. A proliferação conforma uma arquitetura regional, a qual, segundo o autor, cria “a reasonable coherent network of regional organizations, institutions, bilateral and multilateral arrangements, dialogue forums and other relevant mechanisms that work collectively for regional propensity, peace and stability” (p.6).

Mais do que trabalhar com a lógica integração e cooperação regional, é importante focar na governança regional, visto que, segundo Nolte (2014), abarcaria variações de regionalismo e de projetos regionais. Ainda como explica Fawcett e Serrano (2005), a governança regional permite a criação de regras do jogo e, mesmo, a forma pelas quais serão postas em prática dentro de um espaço geográfico.

Aqui cabe o que Mariano (2015) explica, os processos de integração e, consequentemente os casos de regionalismo, surgem por diferentes motivações, caracterizando seus próprios impulsos. Em outras palavras, saindo do escopo europeu, em que muitas das teorias foram construídas (MALAMUD, 2010; NOLTE, 2014), pensar o regionalismo fora da dimensão europeia é complexo, levando a estudos mais específicos, referentes às regiões específicas.

A análise proposta por esta tese tende a figurar os estudos de Hurrell[31] (1995; 2005), Farell (2005), Fawcett (2005) e Nolte (2014) Nolte e Comini (2016), na medida que pensar o regionalismo latino americano não pode se descolar de sua dimensão histórica, das suas especificidades domésticas e, sobretudo, das interações sociais e iniciativas próprias da região. Apesar dos tantos problemas que a região sofre ao longo das décadas, há claramente esforços em busca de um regionalismo, haja vista as ondas de acordos de integração que ocorreram ao longo do século XX, e continuam no século XXI.

No que se refere aos esforços empreendidos pelos autores do “novo” regionalismo, a América Latina precisa ser vista de forma muldimensional, isto é, as esferas domésticas e internacional estão em constante interação influenciando uma a outra. No que se refere ao escopo multinível, o regionalismo latino-americano tem envolvido diferentes atores ao longo de sua história. É bem presente o papel do empresariado em querer maior aprofundamento no comércio regional, diferentes atores da sociedade civil têm tido uma maior interação com outros atores da região por intermédio das organizações regionais, as

31 “Regionalism needs to be viewed as taking place within a range of arenas, involving a heterogeneous set of actors, acting both ‘from above’ and ‘from below’ and tying together material factors and ideas and identities” (HURRELL, 2005, p.42).

instituições regionais, em casos em que há uma institucionalização mais avançada, têm prestado, mesmo que de forma imperfeita, o seu papel de gerenciar os níveis (PRIERS, 2017; NOLTE; COMINI, 2016). Contudo, é bem verdade que de tempos em tempos há diversos problemas que atrapalham o escopo multinível, principalmente, no que se refere à dimensão doméstica, como, por exemplo, a troca de governantes, corrupção, etc.

De forma a complementar a análise acima, acrescentando à reflexão o processo histórico vivenciado pelos diferentes atores regionais, a interação entre eles, em todos os níveis, leva ao compartilhamento de objetivos/metas, de ideias e, sobretudo, da forma como estes objetivos/metas serão alcançados[32]. Certamente, os métodos que as ORs utilizam para atingir resultados, por vezes cumpre seu objetivo, mas também podem não produzir os "outputs" necessários, como apresentou um oficial da UNASUL[33] (2018) ao falar sobre os conselhos de segurança cidadã.

A questão da soberania, tanto para a América Central e do Sul, são temas sensíveis e inegociáveis, na opinião da maioria dos atores entrevistados (virtuais e questionário). Há o entendimento claro que a vontade política atrelada aos governantes eleitos para os turnos é que vai dar seguimento ou não aos acordos combinados. Deste ponto de vista, as ORs realmente fazem aquilo que os países lhe permitem fazer. Isto é muito evidente na análise dos casos empíricos. Como expressou um oficial da Argentina[34], "al fin y al cabo, las organizaciones internacionales, […], es lo que los Estados que la componen quieren de ella". O mesmo também explicado por um acadêmico de Nicarágua.

Além disso, para exemplificar o parágrafo acima, um oficial da CICAD (2018)[35], apontou que "Um dos grandes desafios dos países é o período eleitoral que eles têm. [...]. É difícil implementar estratégias que tem impacto no longo prazo, foge dos programas de governo de curto prazo". Um oficial brasileiro[36] explicou que "[...] a cooperação efetiva requer troca de informações sensíveis que dificilmente ocorreria num foro plurilateral de composição díspar cujo critério de participação é a mera localização geográfica". Um acadêmico (2018)[37] do instituto de estudos estratégicos e políticas públicas da Nicarágua indicou "Aunque los países han tratado de unificar esfuerzos regionales, las particularidades económicas, políticas y sociales de cada país sumado a la perspectiva localista de las políticas nacionales, dificultan los impactos regionales para combatir el crimen organizado, […]". Por fim, um oficial (2018) da União Europeia na América Central

---

32 Vide Dabene(2009), Regionalismo é "a historical process of increased levels of interaction between political units (sub national, national, or transnational), provided by actors sharing common ideas, setting objectives, and defining methods to achieve them, and by so doing contributing to building a region" (p.10).

33 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial técnico de escalão superior da Unasul.

34 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial Argentina.

35 Entrevista conduzida com oficialchefe de seção da CICAD, via Skype (2018).

36 Entrevista conduzida,via questionário(2018),com oficial brasileiro do Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) do Ministério das Relações Exteriores.Coordenador geral.

37 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com ex-funcionário técnico do do instituto de estudos estratégicos e políticas públicas da Nicarágua.

[38]explicou "Cooperación en el sector de seguridad democrática es un proceso ante todo intergubernamental, y las instituciones regionales CA tienen poca capacidad de iniciativa y autonomía".

Esta tese argumenta que independente da existência de cooperação ou integração na região, é claro o esforço regional, construído em instituições formalizadas, em torno de temas como economia, segurança cidadã, educação, saúde e outros assuntos. Mais do que a contraposição – cooperação ou integração - é importante enfatizar que, nos últimos anos, existe a busca por uma governança regional em torno de assuntos prioritários, principalmente no que se refere à escalada da violência, ao problema das drogas, corrupção e outros aspectos voltados para a segurança cidadã. Se são efetivos e se possuem a intenção de promover consolidação democrática, esta tese vai demonstrar em seus capítulos empíricos.

1.3 Governança regional e o contexto da cooperação em segurança cidadã

Os estudos de governança regional têm tido, nos últimos anos, diferentes autores, tais como Thomas Risse, Tanja A. Borzel, Carlos Closa, Jutta Joachim, Bob Reinalda, Bertjan Veerbek, Stephen D. Krasner, entre diversos outros. Se pensado do ponto de vista específico da segurança, a lista aumenta com mais autores, tais como, Tavares (2014), Tickner e Herz (2012), Tickner (2016), Priers (2017), Marcella (2013), Weiffen e Villa (2017), Bailes e Cottey (2006), Dominguez (2013), Nolte e Werner (2013), Trinkunas (2013), entre diversos outros autores. Por fim, eles são importantes para contextualizar a cooperação em segurança cidadã.

Geralmente, a governança se concentra em uma variedade de arranjos e práticas, a qual é operacionalizada de maneira *ad hoc* (PRIERS, 2017). Dominguez (2013) explica que governança envolve diferentes atores se interagindo em diferentes níveis de organização política em uma lógica globalizada. No mesmo sentido, Zurn (2013), amplifica o conceito levando ao global, assim, governança se refere à:

> *[…] the entirety of regulations put forward with reference to solving specific denationalized problems or providing transnational common goods. The entirety of regulations includes the processes by which norms, rules, and programs are monitored, enforced, and adapted, as well as the structures in which they work* (p. 408).

No que se refere às organizações regionais, Dominguez (2013) explica que as mesmas são melhores equipadas, no que se refere aos arranjos de governança, por algumas razões, tais como, compartilhamento de mesmo contexto, resposta mais imediatas em situações de crise, logística mais barata e efeitos de contágio, caso o vizinho se desestabilize. Weiffen e Villa (2017) apontam que a ordem regional tem se tornado

38 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial da União Europeia em Nicarágua (coordenador geral de projetos em segurança e migração).

fundamental para os requisitos de governança contemporânea. Por fim, de forma mais específica, de acordo com Krasner e Risse (2014) e Borzel e Risse (2014), governança está voltada para os modos institucionalizados de coordenação social para resolver problemas de ação coletiva e providenciar regras vinculantes, bem como bens públicos e serviços.

Nesse sentido, Borzel, Hullen e Lohaus (2013) explicam que não existe um padrão de governança regional se pensado em âmbito geral, porém mesmo os acordos regionais mais superficiais geram algum tipo de governança. A falta de padrão se dá, sobretudo, pelo caráter doméstico institucional contextual em que uma organização regional atua em um dado Estado. Dessa maneira, a forma com que uma clausula democrática, por exemplo, insere-se no emaranhado institucional de um Estado pertencente a uma organização não é a mesma que ocorre em outro Estado, pois depende de como as instituições são geridas naquela nação (BORZEL; HULLEN; LOHAUS, 2013; CLOSA; PALESTIINI; ORTIZ, 2016). No mesmo sentido, Davis (2017) aponta que existe uma complexidade acerca da institucionalização em governança que embora gere emulações de forma, o design e as funções acabam por ser diferentes, ainda mais quando se refere à democracia.

Contudo, é possível identificar transferência de governança pelas instituições regionais BORZEL; HULLEN; LOHAUS, 2013). A forma como ocorre a instrumentalização do processo está nas declarações políticas dos Estados, tratados fundantes, protocolos e, mesmo, legislação de nível regional. Os autores são explícitos em indicar que todas as iniciativas regionais se intrometem de alguma maneira em assuntos internos de seus membros. Para citar como exemplo no caso latino-americano, é comum a influência e/ou interferência em assuntos que envolvam direitos humanos e democracia.

Joachin, Reinalda e Verbeek (2008) buscam uma análise mais técnica e conceitual sobre o papel das organizações internacionais e sua efetividade na implementação e “compliance” nos Estados signatários. Dessa forma, os autores enfatizam que o âmbito doméstico pode travar muitos processos das organizações, mas não podem paralisá-los. Assim, eles assumem que a implementação é um fenômeno dinâmico, uma vez que leva à mobilização de recursos das partes envolvidas. Contudo, as políticas domésticas são variáveis que intervêm na consecução dos objetivos.

Nos últimos anos, um grupo de pesquisadores tem tratado da relação entre Estados fortes e fracos e fornecimento de bens públicos por organizações internacionais (BORZEL; RISSE, 2010; BORZEL; RISSE, 2015; RISSE, 2013; KRASNER; RISSE, 2014). Assim, tem se diferenciado o que seria estatismo (“statehood”) e governança (“governance”) (RISSE, 2013; entre outros). Os autores, assim, tratam dos Estados de soberania limitada, isto é, partes do Estado em que a governança não chega e, consequentemente, a provisão de bens e serviços pelo Estado.

Os autores indicam que mesmo em Estados fracos ou frágeis é possível o fornecimento de bens públicos (KRASNER; RISSE, 2014). Metodologicamente, Krasner

e Risse (2014) implicam que para o sucesso das práticas são necessários três fatores determinantes: legitimidade[39]; tarefa de complexidade[40] e institucionalização[41]. Cada Estado e, mesmo região, tem seu próprio contexto, e varia muito o impacto das organizações no ambiente domésticos destes países. Além disso, é importante levar em conta o grau de legalidade, o de formalização e o de nível de recursos das organizações externas. Em alguma medida, isto é evidenciado no caso do SICA, conforme seu capítulo empírico.

A partir disso, a tese parte do pressuposto de que as ORs são importantes nesta lógica. Elas podem trazer aos seus Estados maior qualidade nas instituições democráticas. Contudo, é importante citar que a forma com que ocorre o *modus operandi* nos Estados latino-americanos, principalmente pela preponderância de sistemas presidencialistas, muitas das vezes, é levada para o âmbito regional (WINTER, 2008). Inclusive quando os presidentes pró-tempore assumem[42] em seus períodos, em certa medida pode haver a "contaminação" da OR, pois são geridas por países que não abrem mão da cessão de soberania (WINTER, 2008). Esta discussão será aprofundada no capítulo 5 desta tese.

O tema da violência é algo comum dentro da região latino-americana e que desestabiliza as democracias (MARCELLA, 2013). Nolte e Wehner (2012) apontam que crimes relacionados às drogas na região traz consequências negativas para a estabilidade democrática. Priers (2017) aponta que "Diminished violence can be positioned as a function of strengthened democratic process and institutions and vice versa within the idea of growing governance mechanisms" (p.11).

E aqui esta tese torna para os aspectos de **governança em segurança regional**. O termo em si pode levar aos aspectos tradicionais e não tradicionais (TICKNER; HERZ, 2012). A segurança tradicional é relacionada à defesa do Estado, fronteiras, conflitos entre Estados, e a segurança não tradicional envolve novas ameaças, tais como crime organizado, tráfico de drogas, violência em geral (MARCELLA, 2013). Assim, governança regional em segurança seria, de acordo com Nolte e Wehner (2012): "[…] the overall configuration of regional organizations that shape the regional secuirty discourse of the member state generate norms and rules for the region, which then contribute to the resolution of collective security problems or the realization of common security benefits" (p.3).

A governança em segurança tem seu termo "overstretched", visto que cobre uma variedade de temas em uma agenda de segurança (DOMINGUEZ, 2013). No âmbito regional não é diferente. Bailes e Cottey (2006) apontam que as ORs preencheram o "gap" entre aspectos de segurança tradicional e os conceitos mais amplos de segurança, os

39 Legitimidade está relacionada à capacidade de a organização ser aceita pelos atores domésticos e também, em um segundo momento, prover resultados, ou seja, serviços e bens coletivos.
40 A complexidade das tarefas está relacionada ao quão simples ou difícil se torna a atividade do ente externo na região.
41 Oarranjo institucional vai estabelecer as vinculações entre os atores externos e os nacionais ou locais
42 Tendem fomentar mais a OR em seus países como forma de Status regional. Depende dos presidentes pró tempores o desenvolvimento de diferentes iniciativas no período.O caso da Costa Rica é notável. Para mais informações ver: <https://www.elpais.cr/2017/06/29/presidentes-de-sica-reconocen-a-costa-rica-renovar-integracion/>. Acesso em 10 de fev. de 2009.

quais abarcam democracia, direitos humanos e outros assuntos. Os autores ainda indicam que, dentro de uma democracia global, as ORs "[...] may play a natural role in promoting and protecting good governance and human rights among States with comparable cultures and histories" (p. 207). De acordo com os autores, após os aspectos econômicos, a institucionalização em segurança não tradicional tem sido o principal foco das ORs.

Como promotores e protetores de boa governança, as ORs podem contribuir, de forma voluntária ou não, para a transformação da insegurança e violência em dado espaço (TAVERES, 2014). O papel dos agentes, inclui-se as ORs, é se comprometer com "[...] a set of overarching shared values and principles, the ability to identify policy priorities and to formulate coherent policies, and the capacity to effectively negotiate with other actors in the international system (BRETHERTON; VOGLER[43], 1999, p. 38 apud TAVARES, 2014, p.8). Tickner (2016) vai mais afundo, ela indica que a segurança democrática (em seu conceito amplo) compartilhou a percepção que "regional cooperation, integration, and institutionalization were critical instruments of democratization and security" (p. 71) na América Latina.

Os Estados não possuem a capacidade de agir sozinhos contra as ameaças transnacionais. Isto é evidenciado em diferentes documentos produzidos pelas próprias ORs quando formularam planos de ações, declarações conjuntas, bem como pela fala de alguns atores[44]. Muitos problemas se esbarram na debilidade institucional dos Estados em prover serviços, os quais, sobretudo, mostram problemas no papel do Estado democrático de direito. A função da *rule of law* é a base para o desenvolvimento da democracia e, consequentemente, boa governança democrática na sociedade (OLANTUNJI, 2013; MORLINO, 2015).

Na mesma lógica, Dominguez (2013) aponta que embora a democracia eleitoral tenha se desenvolvido – ver figura 1.1-, os Estados ainda sofrem com a fraca implementação do Estado de direito. Priers (2017) também indica que apesar de certa estabilidade institucional em muitos Estados da região latino-americana, falta a capacidade de prover segurança e contestar a violência crescente. Em uma análise geral da América Latina, o autor apontou que a região passou a ter diferentes instrumentos de cooperação em segurança. Em muitos casos, os arranjos coletivos são dotados de poder normativo (acordos e cartas), de regulação institucional (monitoramento, recursos e incentivos positivos) e gerenciamento de crises (mediação de conflitos e sanções). As ações podem ser bilaterais, trilaterais, regionais e hemisféricas em diferentes níveis.

Dentro deste contexto, a cooperação em segurança cidadã carrega consigo tudo

43 BRETHERTON and VOGLER, J. *The European Union as a Global Actor*.London: KoxiWcAgs, 1999

44 Para exemplificar a fala de um oficial peruano(2018): "[...], frente a estas nuevas amenazas y la problemática generada, teniendo en cuenta que estas afectan,en menor o mayor grado, a todos los países de la Regióny no solo a uno o a unos cuantos, surge la necesidad de enfrentarlas no de manera unilateral sino logrando la integración regional, consolidando medidas de confianza mutua, tendiendo puentes para lograr la cooperación internacional y a nivel estatal, en las diversas materias o ámbitos en los que han venido causandomayor afectación a la sociedad en su conjunto".

que engloba troca de ideias, assistência e experiências transmitidas, através de um sistema integrado de instituições governamentais e não governamentais, investidores, instituições internacionais, associações, níveis municipais, estaduais e ORs. Dentro deste escopo, há a transferência de recursos, equipamentos, inteligência, expertise entre os membros. A rede é ampla nos aspectos de transferência, envolvendo defesa, forças policiais, unidades de inteligência, sistema penal, sistema judiciário, universidades, associações cívicas, firmas, entre outros atores (MUGGAH; SZABO, 2014). O conceito é mais fácil de entender na prática do que em termos conceituais (MUGGAH; SZABO, 2014).

Assim, ainda nos autores, as ações podem ser voltadas para medidas *hard* ou *soft*. A primeira envolve atuação no enfrentamento de gangues, tráfico de drogas, pessoas e redução de ilícitos. Já o segundo é voltado para reforma judicial, policial, redução de violência de gênero, jovem, policiamento comunitário e segurança preventiva. Tavares (2014) tende a chamar as medidas acima de complementares, uma vez que envolve assuntos tradicionais e não tradicionais de segurança. Muggah e Szabo (2014) apontam que os atores estão buscando "to bridge democratic deficit and restore and repair the State citizen relationship" (p.4). E ainda nos autores, os países latino Americanos estão construindo respostas através de organizações sub-regionais. Em outras palavras, as ORs - UNASUL, e SICA- são exemplos disso.

Esta tese argumenta que as ORs têm papel importante na governança regional em segurança e, mesmo, democrática, contudo não tem produzido os "outputs" necessários para serem efetivas, sobretudo, em seus conselhos de segurança cidadã, conforme será apresentado nos capítulos empíricos. Sem os "outputs" necessários não há efeitos no Estado de direito, que, consequentemente, acaba por também não gerar efeitos na consolidação democrática. Como expõe Santiso (2001) "A capable state is required to guarantee public security and the rule of law, necessary conditions for both economic development and democratization" (p.394).

Por isso, no próximo tópico desta tese haverá maior aprofundamento na região latino-americana.

1.4 América Latina

Esta revisão da literatura evidência que há diferentes estudos os quais envolvem a temática da promoção de democracia (democratização e consolidação) e as ORs. Também foi visto que nas últimas duas décadas as organizações internacionais e regionais têm fomentado projetos na segurança cidadã, no que foi denominado de cooperação em segurança cidadã (MUGGAH; SZABO, 2014). Como também foi evidenciado, os estudos sobre governança regional em segurança, com foco nas ORs. Por isso, esta parte deste capítulo tem como objetivo expor alguns estudos que rondam o tema desta tese. A seguir, estudos importantes serão citados que podem ser divididos em dois momentos: ORs e

democracia; e, sistematização da segurança na América Latina[45].

Um olhar mais atento a literatura é possível identificar alguns estudos relevantes com ênfase na América Latina, como os de Steve (2001), Malamud e Schmitter (2006), Nilson (2007) e Pirzer (2013) os quais tratam especificamente do Mercado Comum do Sul e a democracia. Em uma literatura menos conhecida, há aqueles que focam na região centro-americana e os processos de promoção e defesa de democracia em diferentes frentes, tais como, direitos humanos, segurança democrática, desenvolvimento, violência, bens comunitários, entre outros temas (HOMES, 2009; CLOSA, 2013; CLOSA; PALESTRINI, 2018; GIZ, 2014a; 2014b; CARRILLO, 2016, ARGUETA, 2014; CULLEL, 2012; MORA; VILLARREAL, 2016; VELÁSQUEZ, 2010; RIOS, 2010; entre outros autores),

Dentro das temáticas supracitadas, o envolvimento das ORs tem sido debatido e casos têm sido expostos tanto na América do Sul como na Central. Em geral, existe um grupo de autores que estudam o relacionamento das ORs na América Latina e a democracia, como por exemplo Malamud e Schmitter (2006), os quais estudaram o MERCOSUL e mostraram que a democracia para a integração regional proporciona legitimidade aos governos, diminui a possibilidade do uso da força, possibilidade da formação de interesses transnacionais e de movimentos sociais, podendo intervir ou questionar ações políticas.

Pirzer (2013) entende que a integração regional foi um artifício usado pelos países em transição, no caso dos países MERCOSUL, como uma medida para criar estabilidade na região e, assim, criar meio para consolidação democrática. Para ele, a construção deste bloco regional, ao propor as cláusulas democráticas, fomentou um terreno para que houvesse mecanismos de “enforcement” para a consolidação democrática.

Já Steves (2001), através de um estudo de caso sobre os processos de consolidação democrática no cone sul, implica que a integração regional e o processo de de-securitização gerou compromissos entre as elites regionais anti-autoritaritárias latino-americanas. O autor explica que fatores domésticos e externos foram importantes para modelar o que ocorreu na formação do MERCOSUL. A democracia, para Steves (2001), serviu como condições de possibilidade, originando estruturas institucionais em que as elites pudessem trocar informações e serem transparentes umas com as outras. A externalidade das crenças domésticas fez com que se criassem arranjos regionais para enfrentar a crise econômica, retirar os militares do emaranhado institucional do Estado e fazer uma abertura neoliberal. O MERCOSUL, neste caso, permitiu que houvesse a consolidação da democracia, segundo o autor.

Bressan (2011) expõe que o Protocolo de Ushuaia do MERCOSUL foi fundamental para a manutenção da democracia no Paraguai nos anos de 1990. Outro ponto importante, ainda explicado por Bressan (2011) e Mariano, Oliveira e Vigevani (2001), é que o desenvolvimento do Mercado Comum do Sul incorporou ao longo de sua existência

45 Estes estudos não são exaustivos.Há muita literatura em cada um dos momentos.

diferentes atores da sociedade civil[46], internalizando o discurso da democracia como aspecto fundamental para cooperação sul americana. Haja vista os discursos de diferentes chanceleres da região.

Em um estudo mais amplo, Closa, Palestini e Ortiz (2016) investigaram as diferentes clausulas democráticas na região latino-americana e europeia. Para eles, não existe uma causalidade linear entre democracia e integração regional. É algo circular. Isto é, não é possível saber se democracia causa integração e se integração causa democracia. Assim, em diferentes casos, como os da UNASUL e do MERCOSUL, há cláusulas mais claras em como ativar, implementar e propor sanções aos Estados, enquanto que o SICA já é mais vago, com instituições “ad hoc” e sem ações explicitas acerca dos procedimentos e ações a serem adotadas.

Closa (2013), ao estudar 85 organizações internacionais (incluindo as regionais), expõe que ser democrático e respeitar os direitos humanos não têm sido utilizados pela maioria das organizações como forma de acesso ao rol de membros das organizações. O autor explica que o MERCOSUL, a UNASUL e a CAN possuem critérios geográficos de pertencimento, mas somente o MERCOSUL e a UNASUL, na América Latina, possuem requerimentos políticos de compromissos com a democracia e os direitos humanos (expressados nos tratados).

Interessante notar que embora o SICA não possua requerimentos políticos atrelados aos direitos humanos e à democracia, o autor expõe que a OR possui requerimento de comprometimento com os objetivos e princípios dos tratados (CLOSA, 2013). Ao analisar o Protocolo de Tegucigalpa (SICA, 1991) e o Tratado Marco de Segurança Democrática (SICA, 1995), os princípios e objetivos são claros em expor a consolidação da democracia e do Estado de direito.

Closa, Palestini e Ortiz (2016) indicam que o SICA teve uma atuação mais incisiva em Nicarágua (2004) e, posteriormente, menos incisiva em Honduras, em 2009, mas ainda aplicando a suspensão. Atualmente, com a crise nas eleições hondurenhas de 2017 e a da Nicarágua (2018), o SICA apenas emitiu declarações pedindo por uma resolução pacífica dos conflitos, bem como reuniões extraordinárias que pedem pelo fim dos conflitos, mas sem ações concretas.

De fato, o SICA possui um processo integracionista de longa data, conforme será mostrado no capítulo 3. Os últimos anos têm sido críticos na região. E, para piorar, o bloco sofre de certo ceticismo[47] por alguns setores da sociedade, embora fortemente reverenciado por seus objetivos e princípios, como bloco que fomenta segurança democrática e outros tipos de bens públicos regionais[48] (CARILLO; POZO, 2011; CARRILLO, 2016; FUENTES;

46 Foro econômico social consultivo foi criado em 1994 para inserir diferentes atores da sociedade

47 Fonte: ex-ministro da Guatemala, entrevista conduzida via questionário (2018).

48 A ESCA tem reconhecimento internacional como bem público regional e a atuação conjunta regional na compra de medicamento é também algo a se destacar (CARRILLO, 2016).

PELLANDRA, 2011, entre outros[49]). De acordo com Carrillo (2016), o projeto integracionista centro-americano possui avanços notáveis "que superan el desempeño de los proyectos sudamericanos quedando, no obstante, oscurecidos por la menor relevância económica de sus Estados miembros" (p.32).

O que tem sido consenso na literatura centro-americana relacionada aos aspectos do SICA e a questão da integração, governança regional, democracia e segurança cidadã é a formulação da Estratégia de Segurança Democrática (ESCA) como medida de política regional positiva no desenvolvimento do Estado de direito na América Central (MORA; VILLARREAL, 2016; 2018; CARRILLO, 2016). Inclusive, através de entrevista, Mora e Villarreal (2018)[50] apontam que a ESCA pode ser vista como uma contribuição tangível do SICA para os Estados centro-americanos para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos do istmo.

De modo a agregar outros autores que estudam a temática da segurança na América Latina, há pesquisas específicas que buscam sistematizar a segurança não tradicional e tradicional, as quais têm recheado a literatura nos últimos 20 anos (TICKNER; HERZ, 2012; PRIERS, 2017; MUGGAH; SZABO, 2014; WEIFFEN, 2012; BAILES; COTTEY, 2006, entre outros).

Por exemplo, Oelsner (2013) sistematizou quatro concepções pelas quais a segurança é praticada no nível do MERCOSUL – institucional, cidadã, regional e coletiva. A autora aponta, por exemplo, que o Mercosul tem uma estratégia de segurança cidadã e institucional alinhada em seu projeto de bloco desde o seu início. Democracia, de acordo com a autora, foi definida como um valor político, objetivo e, também, como questão de segurança. Ainda em Oelsner (2013), o MERCOSUL deve ser visto mais como um facilitador de segurança do que um ator propriamente dito na área. A partir disso, a autora faz uma análise da segurança no âmbito do Mercosul.

Nolte e Wehner (2012; 2015) e Ferreira (2017) já fazem uma análise voltada para a UNASUL e, mesmo, sua competitividade e/ou complementariedade com a Organização dos Estados Americanos. Os autores incluem o conceito de segurança multidimensional para o campo da UNASUL e da OEA. Ferreira (2017) e Foglia (2017) ainda incluem o estudo dos conselhos de segurança cidadã, de drogas e de defesa da UNASUL. No mesmo sentido, sobre o conselho de drogas da UNASUL, Castro (2016) e Velasco (2014) apontam alguns avanços regionais, no que se refere á temática.

Bailes e Cottey (2006) explica que na América há quatro modelos de cooperação em segurança, os quais envolvem alianças[51], regimes de segurança[52], segurança coletiva[53] e

49 Funcionários do SICA (2018), Ex-funcionários do SICA (2018), Magistrado da corte centro-americana de justiça (2018)e acadêmicos (2018).

50 Entrevista conduzida,viaquestionário (2018),com representantes do Programa "Estado de la Nación", Costa Rica.

51 Geralmente relacionada a ameaças externas e aos militares.

52 Criação de normas e regulação do comportamento dos atores.

53 Ações voltadas para proteger os membros em caso de ameaça de atores externos.

comunidade de segurança. Este último estaria voltado para o pacto de não agressão física entre os membros da comunidade. Os autores explicam que na comunidade de segurança questões voltadas para a criminalidade, tráfico de drogas e crime organizado podem ser abarcadas. Ainda, de acordo com os autores, é possível caracterizar as estruturas regionais, através de seu grau de institucionalização, processo de tomada de decisão, fundos e envolvimento de atores estatais ou não estatais.

Weiffen (2012), ao tratar de instituições de segurança, indica que três tipos podem ser distinguíveis: os arranjos de defesa coletiva, caracterizada pelas alianças para lidar com ameaças externas de não membros; os arranjos de segurança coletiva, os quais são coalizões para manter a ordem – normas e punições - entre os membros de uma organização; e, arranjos de segurança coletiva, que teria o objetivo de promover paz, através de acordos entre os membros em assuntos que geram riscos internos e externos da coalizão. Weiffen (2012) explica que os três tipos podem lidar com questões de segurança não tradicionais. O foco da autora estava na OEA.

Este tópico teve como objetivo expor, de forma sintética, a literatura acerca dos estudos entre democracia e ORs e formas que alguns autores buscaram sistematizar a segurança na região latino-americana. Assim, é importante citar que esta tese vai se engajar em um campo pouco explorado em seu conjunto que é a relação OR, consolidação democrática e segurança cidadã. Isto será aprofundado no capítulo 2 desta tese.

2 | CONCLUSÃO

O objetivo desta revisão de literatura foi trazer à discussão a temática das organizações regionais, os estudos conceituais de promoção da democracia e a lógica da cooperação em segurança cidadã. Esta tese se engajará e contribuirá para o papel de organizações de cunho regional na promoção da democracia no viés da segurança cidadã.

Antes de entrar na temática da governança, esta tese precisou fazer um “parêntese” sobre a lógica do regionalismo latino-americano, mostrando as diversas discussões sobre o mesmo e como isso, inclusive, impacta a própria atuação das ORs em segurança cidadã, assunto que será melhor abordado no capítulo 5. A questão da soberania é um assunto sensível para a região, e interfere não só na segurança cidadã, mas em diversas outras temáticas do regionalismo.

Em um terceiro momento do capítulo, o que se percebeu foi uma maior ênfase na literatura, nos últimos anos, em governança regional e governança em segurança. Por isso, este tópico trouxe uma parte da discussão voltada para aqueles autores que contextualizam acerca da governança regional e as ORs. A literatura sobre o papel dos organismos regionais na governança democrática regional latino-americana é mais escassa.

A escalada da violência na região tem tornado os Estados latino-americanos

convergentes em buscar alternativas conjuntas sobre o tema, sobretudo, entre os anos de 2008 a 2018. O SICA e a UNASUL têm desenvolvido cooperação em segurança cidadã. Tendo em vista isto, esta tese apresentou autores relevantes que estudam a temática na região, autores que buscam sistematizar as estratégias de segurança tradicional e não tradicional adotadas pelas instituições internacionais, regionais e Estados na América Latina. Até então não se tem encontrado estudos em que se analise a tríade – OR, segurança cidadã e consolidação democrática – em seu conjunto. A principal ideia é que as ações voltadas para segurança cidadã pelas ORs atingem um dos aspectos basilares de uma democracia que é o Estado de direito. O capítulo 2 se aprofundará nesta afirmação.

Dessa forma, nenhum dos estudos acima apresenta uma perspectiva para qual esta tese pretende contribuir que é a cooperação em segurança cidadã, promovida pelas ORs, como instrumento de consolidação democrática. Esta tese pretende a partir de agora explicar seu modelo teórico metodológico. No próximo capítulo da tese será apresentado os aspectos teóricos voltados para os principais termos desta tese, os quais são democracia, consolidação democrática, Estado de direito e segurança cidadã. Neste ponto, será feito uma “amarração” entre os termos segurança e democracia. Após isto, nos capítulos 3 e 4, serão apresentados os casos empíricos do SICA e da UNASUL.

CAPÍTULO 2

ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA: UMA APROXIMAÇÃO ENTRE SEGURANÇA CIDADÃ E DEMOCRACIA

1 I INTRODUÇÃO

Este capítulo teórico-metodológico tem como objetivo mostrar as bases pelas quais esta tese vai se guiar. Por isso, de forma a responder as perguntas de pesquisa desta tese, conforme o quadro 2.1 abaixo, será realizado uma análise da tríade – segurança cidadã, consolidação de democracia e Organizações regionais. Dentro disto, um estudo da relação entre Estado de direito e consolidação de democracia é fundamental. Por fim, haverá foco na metodologia a ser aplicada que será o "process tracing", haverá uma análise da relação da tríade, supracitada, em três fases, de maneira a encontrar as respostas para o quadro 2.1.

Partindo de um enquadramento teórico baseado em cooperação em segurança cidadã promovido pelas ORs, esta tese argumenta que é do ponto de vista do fortalecimento do Estado de direito que as ORs possuem efeitos na melhora da governança e governabilidade dos Estados e, consequentemente, contribuição para o processo de consolidação democrática, conforme os moldes de Schedler (2001). A figura, a seguir, mostra o enquadramento teórico em esquema.

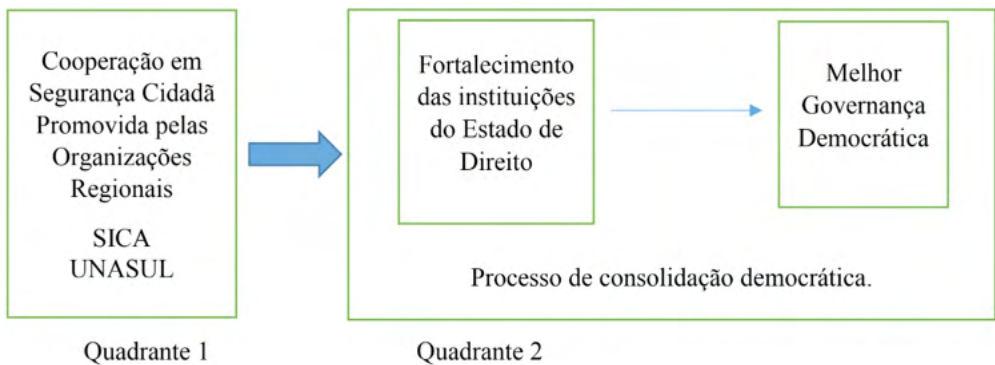



Figura 2.1 – Impacto das ORs, com cooperação em segurança cidadã, na consolidação de democracia.

Fonte: autor, 2019.

O modelo foi construído a partir da fala dos atores entrevistados e dos documentos analisados dos conselhos e projetos dos casos empíricos. Ressalta-se que a metodologia de *process tracing* aplicada aos casos, de maneira comparativa, também é uma forma de contribuição desta tese,

conforme se apresentará na segunda parte deste capítulo.

	Pergunta de pesquisa
1	Qual é a visão das Organizações Regionais (SICA e UNASUL) acerca da relação entre consolidação de democracia e segurança cidadã na região latino-americana?
1.a.	Qual tem sido o papel das organizações regionais, com algum nível institucional formalizado de cooperação em segurança cidadã, na consolidação democrática na América Latina?

Quadro 2.1 – Perguntas de pesquisa.

Fonte: própria do autor, 2019.

Como se evidencia, há duas hipóteses para as perguntas acima, conforme o quadro 2.2 mostra a seguir.

Ordem	Hipótese
1	Nas ORs, há a visão de que a relação consolidação democrática e segurança cidadã está, sobretudo, assentada no fortalecimento do Estado de direito como base fundamental para o desenvolvimento de outras características da democracia. Contudo, em seu aspecto empírico (SICA e UNASUL), embora os atores confirmem tal perspectiva, muitos deles possuem uma visão cética sobre as capacidades institucionais das ORs em avançar em consolidação de democracia, sobretudo, pela lógica da segurança cidadã/democrática. Como complemento, a hipótese 1a explica o porquê da visão cética dos atores.
1a	Há uma conjunção de fatores que não permite a concretude das ações em segurança cidadã, que vão desde as próprias responsabilidades dos países em permitir uma atuação mais fluída das ORs (conselhos e projetos) até aspectos institucionais inerentes dos próprios blocos. Nesse contexto, o papel das ORs se torna pouco efetivo não somente nas ações em segurança cidadã, mas diretamente em um dos aspectos basilares da consolidação de democracia que é o fortalecimento do Estado de direito.

Quadro 2.2 - Hipóteses sintetizadas da tese.

Fonte: própria do autor, 2019.

Por isso, a metodologia de rastreamento de processos é ponto relevante na análise dos casos, uma vez que ao entender a visão dos atores, identificar ações em cooperação em segurança cidadã e pesquisar sobre os “outputs” produzidos pelos conselhos de segurança cidadã e afins, este trabalho buscará responder as perguntas desta tese. Assim, haverá uma análise “within case” de cada OR e “between cases”, quando comparadas.

Dessa forma, em um primeiro momento haverá a compreensão da tríade – segurança cidadã, consolidação democrática e as ORs. Após isto, os termos da metodologia de “process tracing” e como será operacionalizada a partir disso.

1.1 Compreensão da tríade - Segurança cidadã, consolidação de democracia e as organizações regionais (OR).

Aqui, será analisada a tríade – segurança cidadã, consolidação democrática e ORs. Para isso, em um primeiro momento se entenderá como a segurança cidadã e as ORs se conectam com a democracia. Após isto, um aprofundamento nos termos consolidação de democracia e Estado de direito.

1.1.1 Segurança cidadã e OR: inserção da temática da democracia

Este tópico pretende, inicialmente, esclarecer o entendimento sobre segurança cidadã e segurança democrática, bem como mostrar outros conceitos que permeiam os termos mencionados. Por isso, já de antemão, esclarecesse-se que o conceito de segurança cidadã pensado na América do Sul se assemelha ao de segurança democrática na América Central e, por isso, ambos terão tratamento igual na parte empírica desta tese.

Tickner (2016) e Goldstein (2016) explicam que o conceito não tradicional de segurança tem sido discutido e evoluído em âmbito internacional como segurança humana. Na América Latina, ainda em Tickner, “it was originally coined in terms of ‘democratic security’ (DS) and has focused more recently on ‘multidimensional’ and ‘citizen security’” (2016, p. 67). Importante expor que a segurança democrática, pensada no começo dos anos de 1990, tem seu sucessor atual denominado de segurança cidadã (TICKNER, 2016).

Não existe na literatura autores que diferenciem ambos os termos de segurança – democrático ou cidadã -, ainda mais porque trabalham com os mesmos temas quando comparados em suas sub-regiões. Isto é, criminalidade comum e organizada, justiça, corrupção, violências diversas, tráficos de todos os tipos, etc. Dessa forma, nos capítulos empíricos, constatou-se que o SICA (foco no termo segurança democrática) e a UNASUL (foco no termo segurança cidadã) trabalham com as mesmas temáticas em suas respectivas sub-regiões. Após trazer entendimento ao conceito de segurança cidadã, este tópico se baseará na relação entre segurança cidadã, organizações regionais e democracia

Posto isto, a América Latina tem há três décadas feito uma longa discussão sobre o tema da segurança humana, democrática, multidimensional e, mais recentemente, a cidadã (TICKNER; HERZ, 2012; MUGGAH; SZABO, 2014, entre outros). A segurança humana é que seria o pano de fundo para todas as outras supracitadas (PRIERS, 2017). Geralmente, ela é entendida em um aspecto mais amplo da segurança dos indivíduos. Isto é, foco no ser humano e o Estado como protetor da vida humana (UNDP, 1994).

Nesse sentido, vários autores têm buscado criar distinções entre estes termos de segurança (GOLDSTEIN, 2016; TAVARES, 2014; SEGURA; ROMERO, 2013; entre outros). Em geral, a definição de segurança humana está ligada à amplitude da liberdade humana. Conforme a UNDP (1994), segurança humana é vista como

> *Firstly, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And secondly, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life whether in homes, in jobs, or in communities. Such threats can exist at all levels of national income and development* (p. 23).

Já a segurança cidadã é vista como **"[...] an array of ideas, polices and activities intended to promote safety and security, strengthening social cohesion and reinforce the mutual rights and obligation of States and citizens"** (MUGGAH; SZABO, 2014, p.6). Os autores focam no fortalecimento do Estado de direito com garantias em direitos humanos. O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD, 2006) define a segurança do cidadão como "[a] personal, objective and subjective condition of being free of violence and threats of violence or intentional dispossession by others" (p.35). Violência em relação a lesões físicas e à percepção de segurança. O último envolve o medo ou sentimento constante de insegurança. Por fim, Goldstein (2016), através de Delgado Aguado e Guardia Maduell (1994), conceitua o termo relacionando-o à defesa de direitos básicos e da democracia. Assim, ele explica o conceito de segurança cidadã,

> *The protection of the normal functioning of democratic institutions, the defense of the citizenry from criminality in all of its facets and typologies, [and] the defense of citizens against corruption and other asocial acts that impede or problematize the normal development and enjoyment of the fundamental rights of persons* (DELGADO AGUADO E GUARDIA MADUELL, 1994, p. 20 apud GOLDSTEIN, 2016, p. 141).

Note que a definição traz uma relação intrínseca entre segurança não tradicional e fortalecimento das instituições democráticas, sobretudo, aquelas que possuem relação com o Estado de direito. No mesmo sentido, o termo segurança multidimensional foi pensado no âmbito das Organização dos Estados Americanos (hemisférico), a qual define como:

> *Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional* (OEA, 2003, ponto 2).

Por fim, no que se refere à discussão da segurança democrática na América Central, de acordo com um ex-oficial do MRE da Guatemala[1], envolve uma definição ampla e foi construído em um marco de pacificação regional centro-americana com os acordos de democratização de Esquipulas, os quais também envolviam uma concertação regional política entre os membros da região.

1 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com ex-oficial de alto escalão do MRE Guatemala (Vice-Ministro das Relações Exteriores).

O mesmo explica o oficial de alto escalão da Corte Centro-Americana de Justiça[2] (2018), "La seguridad democrática es el pleno funcionamiento del Estado de Derecho, en el caso del SICA, es el pleno funcionamiento de la Comunidad de Derecho [...]", ainda complementa que a segurança democrática é uma conjunção do processo de paz e democratização regional. No mesmo sentido, o oficial de alto escalão do MRE de El Salvador[3], aponta que o conceito de segurança democrática "[...] comprende todo lo relativo al Estado de Derecho, a la Seguridad Ciudadana y a la Seguridad Regional, de tal manera que situaciones que puedan causar inestabilidad atentan contra el Estado de Derecho y la institucionalidad democrática de la región".

Enfim, é a segurança mantendo a ordem constitucional e a estabilidade institucional dentro da democracia. No Tratado Marco de Segurança Democrática (SICA, 1995), em sua parte inicial, o documento aponta o que entende por segurança democrática:

> *El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad*. (p.2).

Esta definição, por vezes, é considerada por muitos acadêmicos muito vaga, pois abarca muitos temas. Contudo, em sua prática ela assume características voltadas para o Estado de direito (TICKNER, 2016). O quadro comparativo 2.3, abaixo, faz uma breve diferença entre as seguranças supracitadas. É comum outros autores, como Tavares (2014), diferenciar também segurança humana e nacional tradicional. Geralmente, este último está atrelado ao modelo tradicional de segurança mais conhecido voltado para defesa às ameaças externas.

2 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão da CCJ, por meio de questionário em 2018.0

3 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão (Diretoria geral de soberania e integridade territorial do MRE de El Salvador), por meio de questionário em 2018.

Referências	Segurança nacional	Segurança humana	Segurança multidimensional	Segurança democrática/cidadã
Objeto de referência	Estado	Humanidade	Estado	Instituições democráticas/ Estado de direito
Fonte de ameaças	Externas	Externas e Internas	Externas e internas	Externas e internas
Âmbito de ação	Militar e uso da força	Múltiplos âmbitos	Múltiplos âmbitos	Múltiplos âmbitos

Quadro 2.3 – Diferença entre os tipos de segurança supracitadas.

Fonte de informações: adaptado de Segura e Romero (2013, p.112)

Na realidade, os conceitos em si ainda são fontes de muito debates. Muggah e Szabo (2014), por exemplo, explicam que é mais fácil operacionalizar do que conceituar a segurança cidadã. O que é certo dentro destes estudos é que eles surgem como contraposição de um contexto de segurança da Guerra Fria (TICKNER; HERZ, 2012, entre outros). Tickner e Herz (2012) apontam que no contexto das transições e pós- transições democráticas a segurança e a democracia passam a ter associação, haja vista as definições supracitadas. Ainda Tickner (2016) complementa: "Another key offshoot of the democratic security concept was the shared perception that regional cooperation, integration, and institutionalization were critical instruments of democratization and security". (p.71).

No contexto regional, a segurança pós transição passa por dois estágios importantes, de acordo com Tickner e Herz (2012), o primeiro deles é a segurança democrática e o segundo é a expansão para outras ameaças transnacionais, as quais Priers (2017) abarca como segurança cidadã. As autoras fazem uma análise também das doutrinas de segurança nacional nos períodos ditatoriais e antes na doutrina geopolítica de segurança na América Latina do século XIX, por isso que para elas são quatro estágios. Esta tese só vai citar os dois últimos, pois são mais relevantes para este estudo.

Dessa forma, segurança democrática surge a partir do fim do contexto bipolar, redemocratização na América do Sul e pacificação na América Central. A importância destes fatores culmina na revisão das doutrinas de segurança nacional na região, bem como pensar segurança regional de forma cooperativa que gere estabilidade (TICKNER; HERZ, 2012; TAVARES, 2014). O grupo de contadora (1983), negociações de paz na América Central, passa a ser um dos primeiros esforços feitos em que vinculava democracia e segurança, bem como acabou por colocar a democratização nos debates regionais em segurança (TICKNER; HERZ, 2012).

No mesmo período, diferentes grupos de acadêmicos acabam por pensar a segurança em democracia, bem como a formulação de uma concepção de segurança em que acarretasse desenvolvimento e alternativas aos contextos de segurança nacional[4].

4 Tickner (2016) explica: "South American Peace, Security, and Democracy Commission, created in 1987 by a group of

Assim, a democracia, os direitos humanos, controle civil de militares eram componentes importantes para a nova concepção de segurança. Além disso, a OEA, a comissão sul-americana de paz (em 1987), a ONU e, posteriormente, as ORs passaram a difundir que a democracia ocidental liberal era considerada como garantia de segurança (TICKNER; HERZ, 2012; TICKNER, 2016). Mais tarde, a busca pela autonomia em relação aos Estados Unidos, levaram ao fortalecimento do MERCOSUL e da UNASUL (NOLTE; WEHNER, 2012; 2013), por exemplo.

Posterior a isto, o desenvolvimento latino-americano veio a expor outras fontes de ameaças, conhecidas como "New threats". A falta de governabilidade nos Estados por conta da insegurança fez com que houvesse maior atenção ao tráfico de drogas, criminalidade comum e organizada, tráfico ilegal de armas, violência e, sobretudo, as fragilidades institucionais dos Estados no combate às novas ameaças (PRIERS, 2017; GOLDSTEIN, 2016). A crise de segurança no final dos anos de 1990 – altas taxas de homicídio e criminalidade – produziu

> *[…] a pervasive sense of anxiety and uncertainty, augmented by the absence of a reliable authority operating according to a rule of law, to which people could turn to report crimes. In countries throughout the region, the neoliberal state demonstrated its inability or unwillingness to provide responsive police and judicial services to its citizens, leading to a declining sense of security in daily life and a frustration with perceived official corruption, at times calling into question the ruling legitimacy of the state itself.* (GOLDSTEIN, 2016, p.140-141).

Neste contexto, as ORs passaram a ser vistas como mecanismos multilaterais importantes para lidar com tais problemas, levando por exemplo, a OEA a lançar o nexo entre segurança, democracia e direitos humanos, através de sua definição de segurança multidimensional[5]. Além disso, a constituição de projetos no âmbito da Comissão de Segurança da América Central e a conformação dos Conselhos de Segurança cidadã e drogas na América do Sul são exemplos nas sub-regiões. Goldstein (2016) aponta que o impulso para a segurança cidadã se tornou a principal meta na América Latina, promovida por diferentes atores, incluindo as ORs.

Nesse sentido, Tavares (2014) complementa que as ORs passam a ser compreendidas como instituições mais capacitadas para entender, agir, implementar procedimentos, uma vez que estão diretamente ligadas as suas regiões. Priers (2017) explica que a segurança, neste contexto, chamada de cidadã passou a ter aceitação em todo o continente, bem como políticas e programas foram formulados sobre ela. Assim, a autora expõe, "[...] citizen seurity as a governance mechanism also opens the door to specific manners of operations

---

ex- presidents, politicians, clergy members, private sector representatives, and academics, conceived the term 'democratic security' (DS) as an alternative to national security doctrine" (p. 70).

5 Mais informações sobre segurança multidimensional. Disponível em: <http://www.oas.org/en/topics/multidimensional_security.asp>. Acesso em 17 de jan. de 2019.

and policy directions” (p.42).

Herz (2011) aponta para a capacidade em que as novas arquiteturas em governança em segurança permitiram aos Estados, levando à coordenação de políticas, fóruns de discussão e possibilidades de mudanças. Weiffen e Villa (2017), embora critiquem o conceito de segurança multidimensional pela sua definição difusa e pela securitização, explicam que o mesmo assume uma função de integração, por conta dos problemas comuns nas diferentes sub-regiões da América Latina.

É importante fazer um comentário neste ponto sobre a questão da securitização, a qual é importante para uma análise mais completa do tema, mas não será o foco prioritário desta tese, uma vez que a proposta é voltada para um estudo em âmbito regional. Uma análise da securitização haveria de envolver variáveis domésticas, as quais fogem do escopo deste trabalho, mas não impedem de aprofundamento em trabalhos futuros. Assim, a securitização ocorre, conforme Buzan et al (1998), quando um assunto “is presented as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure” (p.23-24). Na América Latina há diversos exemplos em que medidas que fogem do escopo do Estado democrático de direito foram utilizadas como justificativas de proteção do Estado ou de um bem coletivo.

Na prática latino-americana, as ondas de violência, de criminalidade e de expansão do crime organizado têm sido enfrentadas de duas maneiras mais claras: a primeira é o método tradicional[6], que está relacionado à política de “mano dura” (punho de ferro), entre outras - polícia, julgamento e prisão - punição policial criminal e resultados de curto prazo; a segunda é chamada de progressista, que envolve os direitos humanos e os princípios democráticos - garantia da ordem pública através da democracia – e são de longo prazo (PNUD, 2006; SACASA, 2005; PACHECO, 2010; RAMOS, 2017). Tavares (2014) explica que as políticas de segurança tradicional e não tradicionais são complementares na América Latina como um todo. Na realidade, é uma discussão comum dentro das ORs voltadas para esta área.

Holmes (2009) entende que o descontentamento dos cidadãos com o seu bem-estar, ainda mais no que se refere à segurança, vai influenciar também no modo como enxergam e possuem expectativas em relação às suas democracias. Nesse sentido, a temática da violência é algo comum do cotidiano da região latino-americana e que vem desestabilizando as democracias (MARCELLA, 2013).

O grande problema das democracias na América Latina é que Sérgio Adorno explica, através de Izique (2013), “A polícia não investiga e os criminosos não são processados ou

---

6 É importante fazer uma breve explicação de como a segurança é vista pela lógica autoritária. Sanchez (2007) explica que a segurança nestes moldes envolve: segurança como parte do Estado; repressiva por natureza; centrada na estabilidade do Estado; ideologizada; militarizada; e, foco apenas nos corpos policiais como atores mais relevantes sem levar em questão outros entes sociais. Pacheco (2010) chama estas características de escola conservadora, pois envolve política criminal punitiva, repressiva e de curto prazo.

punidos, revelando um fosso entre o potencial de violência na sociedade e a capacidade do Estado de contê-la no marco do estado de Direito"[7]. Ainda no autor e em Bergam e Whitehead (2009), a impunidade tem alimentado a desconfiança na capacidade do Estado em prover ordem. Outros problemas são a morosidade do sistema judicial, falta de critérios sobre seleção de chefes no judiciário e na policia, falta de capacitação policial e jurídica dos órgãos públicos, falta de respostas condizentes em prol do fortalecimento do Estado de direito.

Conforme Izique (2013), as instituições democráticas estão perdendo credibilidade como detentora do monopólio da força. Ainda, de acordo com a autora, "A descrença nas forças encarregadas de aplicar as leis e a aceitação do arbítrio e da força contra suspeitos de delitos graves crescem na razão direta da exposição à violência"[8]. Adorno no mesmo sentido complementa:

> A democracia ficou mais complexa. No entanto, algumas exigências do Estado democrático de Direito não foram cumpridas, o que inclui a aplicação das leis, o que tem de ser universal. A Justiça não pode ser desigual. Tem que ser previsível. Tem que haver uma cultura de valorização dos direitos humanos e o principal agente socializador é o Estado[9].

Dessa forma, quando o Estado é incapaz de controlar a violência e impor suas leis, há sérios problemas de desconfiança em relação as suas instituições democráticas. As percepções de insegurança adicionada a instituições estatais fracas levam as pessoas a clamarem por soluções autoritárias (PACHECO, 2010). Nolte e Wehner (2012) apontam que crimes relacionados às drogas na região têm trazido consequências negativas para a estabilidade democrática. Ainda Priers (2017) aponta que "Diminished violence can be positioned as a function of strengthened democratic process and institutions and vice versa within the idea of growing governance mechanisms" (p.11).

O mesmo padrão de respostas se encontra nos entrevistados (virtuais e questionários) desta tese, sobretudo, quando perguntados como a situação de segurança cidadã/democrática em suas respectivas regiões impactam as democracias. Abaixo há apenas a sistematização de algumas respostas relevantes.

---

7 Disponível em: < http://agencia.fapesp.br/violencia-democracia-e-direitos-humanos/18278/>. Acesso em 27 de jul. de 2018.
8 Idem.
9 Idem.

Região	Síntese: impacto da situação da segurança cidadã nas democracias
América Central	• Confiança nas instituições do Estado; • “Los altos índices de inseguridad afectan la confianza que los ciudadanos tienen en la democracia porque el hecho de no sentirse seguros o tener que migrar por razones de inseguridad y falta de oportunidades, es consecuencia de la falta de confianza en las instituciones y en el gobierno de turno; los ciudadanos pierden la esperanza en las instituciones al ver que no se les garantiza su seguridad, al experimentar en sus propios barrios/colonias la actividad delictiva de maras y grupos del crimen organizado en impunidad”[10]. • “[…] la inseguridad o sensación de ésta hace que se cuestione el sistema de Gobierno y sus actores, base de nuestra democracia”[11]. • “[...] as drogas afetam os pilares de uma democracia, a confiança social e legitimidade”[12]. • Deterioração do Estado de direito[13] • “[…] erosión de los logros en materia electoral […], las persistentes debilidades en los sistemas de administración de justicia […] y se ha producido una escalada en la violencia social y la operación del narcotráfico y el crimen organizado en la región lo que confirma la debilidad de los Estados, incluso para garantizar el control territorial y la protección del derecho a la vida”[14]. • Controle territorial de gangues afeta a liberdade de voto, por exemplo. • “El control de vastos territorios por maras y pandillas obstaculiza el voto libre y secreto e impide que las elecciones se jueguen sobre ideas políticas”[15]. • “Afectan la organización de los partidos políticos, poden en custionamiento las formas de organización de estos para el fianciamiento de campañas, limitan el funcionamiento de libertades individuales […]”[16] • Crise de institucionalidade democrática[17] e corrupção; • “En ocasiones, el crimen organizado llega a reemplazar al orden público cuando el Estado no está presente, y utiliza la fuerza y sus enormes recursos financieros para “comprar” apoyo popular, poder político o protección judicial. Además, la corrupción asociada debilita aún más las instituciones, haciéndolas más susceptibles de ser utilizadas para fines ilícitos”.

10 Entrevista conduzida via questionário (2018) com oficial representante da OEA em Honduras.
11 Entrevista conduzida via questionário (2019) com a Diretora geral de uma Escola Judicial de Costa Rica, com trabalhos conjuntos com o SICA.
12 Entrevista conduzida com oficial chefe de seção da CICAD, via Skype (2018).
13 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão (Diretoria geral de soberania e integridade territorial do MRE de El Salvador), por meio de questionário em 2018.
14 Entrevista conduzida via questionário (2018) com representantes do Programa “Estado de la Nación”, Costa Rica.
15 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial da União Europeia em Nicarágua (coordenador geral de projetos em segurança e migração).
16 Entrevista conduzida, via questionário (2018), pesquisador ILANUD e ex-diretor prisional na Costa Rica.
17 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com deputado do Parlacen (2011-2016).

<table>
<tr><td>América do Sul</td><td>

- Guerras civis;
  - “O caso da guerra civil na Colômbia ao longo das últimas décadas é o exemplo mais evidente. A violência doméstica associada ao desiderato de repressão ao tráfico fere o tecido social, cria cismas entre grupos locais, abala a segurança de determinadas regiões e, em consequência, pode contaminar os poderes democráticos”[18].
- Corrupção
  - “Organizações criminosas internacionais, ao crescerem, buscam cooptar agentes públicos e políticos. A corrupção daí derivada pode macular ou alterar o livre jogo de forças no exercício democrático”[19].
  - “[…] no solo con la llamada “narco política”, donde en algunos países han estado representados directamente en el Congreso sino con esquemas de corrupción que corroe las instituciones del Estado (policía, gobernadores, políticos, en general)”[20].
  - “[...] hipótese de que o problema das drogas e da criminalidade transnacional impacta sobre a democracia em países com instituições jovens e pouco consolidadas, com sistemas judiciários permeáveis à influência do crime organizado e com sistemas eleitorais sem tradição de confiabilidade”.[21]
- Governabilidade;
  - “As drogas afetam diretamente a governabilidade do Estados latino-americanos. Além disso, há interligação com outros problemas, tais como corrupção, desenvolvimento econômico, social, etc”[22].
- Falta de participação cidadã na democracia[23].
- Insegurança cidadã e instabilidade institucional democrática.
  - “ […] por el estado de inseguridad ciudadana por las que atraviesan, en mayor o menor escala, todos los países de la región, por el avance de la criminalidad organizada transnacional, la corrupción, lavado de activos, narcotráfico, que afecta a todos los Estados y que desestabiliza la institucionalidad democrática […]”[24]

</td></tr>
</table>

Quadro 2.4 – Síntese das respostas sobre o impacto da temática da segurança cidadã nas democracias na América Central e do Sul.

Fonte: própria do autor com base nas entrevistas (virtuais e questionários), 2019.

Dentro do exposto, é importante levantar o tema da cooperação em segurança cidadã. Os Estados não possuem a capacidade de agir sozinhos contra as ameaças transnacionais. Muitos problemas se esbarram na debilidade institucional em prover serviços, os quais, sobretudo, mostram problemas na formação do Estado de direito. Na mesma lógica, Dominguez (2013) aponta que os Estados ainda sofrem com a fraca

---

18 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial brasileiro do Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) do Ministério das Relações Exteriores. Coordenadoria geral.
19 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial brasileiro do Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) do Ministério das Relações Exteriores. Coordenadoria geral.
20 Entrevista conduzida via questionário (2018), com oficial de alto escalão do MRE do Peru.
21 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial brasileiro do Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) do Ministério das Relações Exteriores. Coordenadoria geral.
22 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com Oficial de alto escalão do MRE do Peru.
23 Entrevista conduzida, através de questionário (2019), com oficial do Ministério das Relações Exteriores de Guiana.
24 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão do Ministério da Justiça e Direitos Humanos (MINJUSDH) do Peru, (coordenadoria nacional).

implementação do Estado de direito. Priers (2017) também indica que apesar de certa estabilidade institucional em muitos Estados da região latino-americana, falta a capacidade de prover segurança e contestar a violência crescente. É nessa lógica que Goldstein (2016) explica que os tomadores de decisão, acadêmicos, políticos e outros membros da sociedade passaram a usar a linguagem da segurança cidadã ou democrática como meio de "describe the struggle for personal and social security within a democratic rule of law" (p.141).

O conceito de cooperação em segurança cidadã carrega consigo tudo que engloba troca de ideias, assistência e experiências transmitidas, através de um sistema integrado de instituições governamentais e não governamentais, investidores, instituições internacionais, associações, níveis municipais, estaduais e ORs. Dentro deste escopo, há a transferência de recursos, equipamentos, inteligência, expertise entre os membros. A rede é ampla nos aspectos de transferência, envolvendo defesa, forças policiais, unidades de inteligência, sistema penal, sistema judiciário, universidades, associações cívicas, firmas, entre outros atores (MUGGAH; SZABO, 2014).

Este tópico trouxe a temática da relação segurança cidadã, questão democrática e Organizações Regionais. Cabe agora se aprofundar em o que esta tese se refere quando expõe o tema da consolidação de democracia dentro da tríade.

1.1.2 Consolidação democrática e Estado de direito: uma amarração com a cooperação em segurança cidadã

A seguir será trabalhado o tema da consolidação democrática, focando no Estado de direito. A partir disso, a amarração com a cooperação em segurança cidadã.

1.1.2.1 Consolidação democrática

De maneira didática, após a terceira onda de democratização na América Latina, as pesquisas têm se concentrado em três caminhos bem distinguíveis: os "transitologistas"; os "consolidologistas"[25]; e os estudos preocupados com a qualidade de democracia ou seu aprofundamento. Teoricamente, nos anos 2000 tem muitos autores mais preocupados com a qualificação das instituições democráticas (MORLINO, 2015; 2014; MERKEL, 2004; 2014), como forma de trazer consolidação de democracia.

Esta tese quer evitar uma armadilha comum, que é buscar uma definição única de consolidação democrática, uma vez que não se vai medi-la e sim trabalha-la de um ponto de vista da percepção das ORs. Assim sendo, entende-se que o conceito de consolidação democrática é nebuloso (PRIDHAM, 1997), mesmo, polissêmico (O'DONNELL, 2001) e, ainda, complexo. Similar ao termo democracia, a escolha de uma definição para

25 Por exemplo, Gunther; Diamandouros e Puhle (1995), Linz e Stepan (2001), Diamond (1999), entre outros.

consolidação possui desde vertentes minimalistas até as maximalistas[26]. Dessa forma, a opção desta tese se dará por uma definição em termos de processo, conforme o exposto por Schedler (2001).

Schedler (2001) aponta que cada teórico, ao observar uma conjuntura, terá um objetivo e um contexto de pesquisa próprio. Isto é importante quanto a aplicação de um ou outro conceito de consolidação democrática na América Latina.Nesta mesma linha, O'Donnell (2001), expôs que criar um conceito único e, mesmo universal de democracia é uma ilusão. Dessa forma, partindo do conceito de poliarquia, cunhado por Dahl (2012), O'Donnell apresenta que consolidação tem boa relação com que se entende por institucionalização. Na lógica do autor, após haver a institucionalização, a democracia tende a ser mais consolidada. Ele não se preocupa com conceitos, mas frisa a questão institucional como fator chave para uma democracia ser tornar consolidada.

Dessa forma, Schedler (2001) entende o termo consolidação democrática em uma variedade de significados, os quais o autor sistematizou a partir de cinco noções: impedimento de ruptura democrática; impedimento de erosão democrática; institucionalização da democracia; conclusão democrática; e, aprofundamento da democracia. As duas primeiras noções são consideradas, pelo autor, como negativas, uma vez que estão voltadas para a defesa da democracia – evitar o retorno do autoritarismo -, já as duas últimas estão diretamente relacionadas com o aspecto positivo, visto que são voltadas fundamentalmente para a melhoria do grau de democracia. Nestes dois últimos, os estudos sobre qualidade da democracia são mais significantes nos últimos anos. Todas compartilham do fator tempo como importante para o desenvolvimento da democracia. O quadro 2.5, abaixo, explica sinteticamente as noções propostas pelo autor.

Cinco Noções	Características
Impedimento de ruptura democrática	Eleições frequentes, mais ou menos justas e competitivas; Preocupação com a sobrevivência e resiliência do regime; Preocupação com grupos anti-regime e morte rápida da democracia;
Impedimento de erosão democrática	Evitar que haja erosões graduais que podem torna-las híbridas; Foco normativo; Enfraquecimento da democracia por pessoas eleitas; Diferentes problemas podem gerar morte lenta, tais como, ausência do Estado, subversão do Estado de direito, partido único, privilégios para os incumbentes, diminuição dos espaços para o poder civil, falta de efetividades constitucionais, entre outros problemas;
Institucionalização democrática	Conceito mais neutro de consolidação democrática; Institucionalização sociológica – percepção comum das instituições; Institucionalização sub-sistêmica – níveis meso e micro; Sinônimo de "institution building";

26 O termo minimalista ou maximalista foi encontrado nos escritos de Gunther; Diamandouros e Puhle (1995).

Conclusão/ completude de democracia	Atingir plena regra democrática; Promissor progresso democrático; Luta contra as distorções do Estado de direito; Sistema judicial que necessita de fortalecimento; Busca por reformas no Estado de direito – judicial, por exemplo;
Aprofundamento democrático	Democracia avançada; Qualidade da democracia mais do que sobrevivência; Melhoramento das instituições democráticas.

Quadro 2.5 – Cinco noções de processos de consolidação democrático

Fonte: Própria do autor, 2019. Criado a partir de Schedler (2001),

Veja que o autor caracterizou as diferentes noções que podem ser consideradas dentro do processo de consolidação democrática. O autor parte de uma escala em que em uma ponta há o autoritarismo, em um grau melhor desta escala está a democracia eleitoral, em um grau melhor ainda está a democracia liberal e na ponta oposta ao autoritarismo há a democracia avançada. O interessante é que o autor coloca os estudos de qualidade de democracia como parte do processo de consolidação democrática. Nesse sentido, se pensado do ponto de vista das ORs, com cooperação em segurança cidadã, elas teriam efeitos, seja diretamente ou indiretamente, em diferentes categorias apresentadas no quadro acima, sobretudo, naquelas em que há o fortalecimento do Estado de direito.

O impedimento de ruptura e deterioração da democracia envolvem circunstâncias de consolidação negativa ou defesa de democracia. O primeiro é uma situação em que as regras do jogo democrático ainda não estão bem estabelecidas. A ideia é que o regime sobreviva para o futuro. Schedler (2001) aponta que, geralmente, este é o significado clássico de consolidação. A preocupação básica é manter a democracia viva. O foco deve ser neutralizar ameaças anti-regime. Impedir erosão democrática envolve evitar que a democracia morra de maneira gradual. Situações envolvendo falta de transparência, podem por em risco a existência do regime. Além disso, eleitos podem erodir a democracia com atitudes anti-democráticas. Conforme o quadro 2.5, muitos problemas podem levar a erosão da democracia.

Assim, a institucionalização permeia todos os escalões do Estado e, quando atrelado ao seu aspecto de democracia, Schedler (2001) indica que há duas dimensões de institucionalização: a sociológica – voltada para o sentimento natural de que as instituições são algo comum da sociedade, isto é, são estruturas confiáveis da rotina e dos hábitos de uma dada sociedade; e a institucionalização sub-sistêmica – voltada para a construção de instituições em níveis micro e meso do regime, tais como, corpos legislativos, partidos, burocracias, etc. O autor explica que uma institucionalização leva a outra, de modo que elas se tornam interdependentes. A institucionalização é vista como aspecto essencial para estabelecer regras não apenas no âmbito macro, mas também no "meso" e micro dos Estados.

A “completion” de democracia ou conclusão de democracia já envolve progressão na democracia e desenvolvimento das instituições do Estado de direito, a fim de que se mantenha a ordem. Schedler (2001), ao expor sobre a América Latina, aponta que a mesma passa por três configurações de regimes as quais se encaixariam esta noção de consolidação: a primeira é a ainda existente leis a favor de instituições autoritárias na constituição; a segunda é a existência de um partido hegemônico que vem da transição, isto é, não perde eleições (patronagem e outros meios); e a terceira, que segundo o autor ocorre em geral na América Latina, é a falta de um Estado de direito fortalecido que garanta direitos humanos, civis e políticos. Este último, necessita que as instituições de justiça, de ordem, entre outras passem por reformas ou sejam fortalecidas. Esta tese argumenta que as ORs teriam contribuições importantes neste quesito, através da cooperação em segurança cidadã.

Por fim, aprofundamento democrático é um ideal pelo qual as democracias pretendem chegar em algum tempo, através do aprimoramento das diferentes instituições do regime. Schedler (2001) chama de “continuum” de democracia entre democracia liberal e a democracia avançada.

Partindo da noção de que o significado de consolidação de democracia depende da noção “on where we stand (our empirical viewpoints) and where we look to (our normative horizons). It varies according to the contexts and the goals of our research” (p.4). As ORs também possuem seu entendimento de democracia, a qual se encontra diretamente relacionado aos aspectos de segurança, como mostrado no tópico anterior. Assim, as ORs, com seu foco em segurança cidadã, buscam em algum sentido a consolidação da democracia, visto que se mostra evidente em seus documentos e mesmo na fala dos atores entrevistados desta tese. As ORs têm participado dos processos de consolidação, em algum nível, - que vão desde o impedimento de ruptura democrática; impedimento de erosão democrática; institucionalização da democracia; democracia completa; e, aprofundamento da democracia.

O entendimento de consolidação democrática desta tese está atrelado à noção de processos, os quais podem percorrer os cinco pontos do quadro 2.5, levando o Estado de direito como chave em todos os pontos. Por isso, esta tese trará a noção de Estado de direito, como mote basilar para o processo de consolidação democrática.

1.1.2.2 Estado de direito e a cooperação em segurança cidadã

Para Morlino (2015; 2014), a boa democracia perpassa, sobretudo, pelo Estado de direito, uma vez que é no funcionamento e respeito efetivo pela lei que haverá liberdade, igualdade e “accountability”, isto é, outras características da democracia. De acordo com o mesmo autor,

> O *Estado de Direito* não é apenas o reforço de normas legais. Ela também conota o princípio de supremacia da lei, qual seja, o ***legum servi sumus***[27] ciceroniano, e acarreta pelos menos ***a*** capacidade, mesmo que limitada, para fazer as autoridades respeitarem as leis, e dispor de leis que são não retroativas, de conhecimento público, universais, estáveis e sem ambiguidade (2015, p.181).

Por isso, esta tese parte do pressuposto de que a dimensão do Estado de direito é básica para que outras dimensões da democracia funcionem, tais como, transparência, liberdades, igualdades e responsividade (MORLINO, 2015; 2014). Partindo de um enquadramento teórico baseado em cooperação em segurança cidadã promovido pelas ORs, esta tese argumenta que é do ponto de vista do fortalecimento do Estado de direito que as ORs possuem efeitos na melhora da governança e governabilidade dos Estados e, consequentemente, contribuição para o processo de consolidação democrática, conforme os moldes de Schedler (2001).

O Estado de direito tem sido considerado a base para que os cidadãos possam usufruir de suas liberdades (MORLINO, 2015). É através do Estado que há a promoção das leis e dos direitos, como também o gerenciamento e a eficácia das mesmas (MORLINO, 2015). Por isso, a reafirmação do Estado de direito é, de fato, base fundamental para que outros aspectos que caracterizam uma boa democracia funcionem. Contudo, como o próprio termo democracia, Estado de direito também não possui uma definição única e, ainda, muito índices de *rules of law* são contestados (MERKEL, 2014).

Nesse sentido, Merkel (2014) explica que existem três tipos de conceitos de Estado de direito. Um mínimo, o qual o autor denomina de *rule of law*, pautado por leis positivas, manutenção da ordem e regulação das transições cívicas e políticas. Um mediano, chamado de *rule of law plus* na democracia liberal, em que torna a lei pública, prospectiva, igualdade ante a mesma, garantia de direitos básicos e humanos, legislados por corpos eleitos democraticamente e com poder controlado por *checks* e *balances*, bem como independência do judiciário. E o conceito mais maximalista, *democratic rules of law plus*, voltado para um Estado de bem-estar social, com direitos sociais universalizados e redução de desigualdade socioeconômica.

Morlino (2015), por sua vez, é mais claro no que acarreta o Estado de direito e, inclusive, esta tese vai se basear nele para entender como a cooperação em segurança cidadã tem seus efeitos na democracia. Assim, o autor abre um catálogo de elementos os quais fazem parte do Estado de direito, o qual é caracterizado pela supremacia da lei e a capacidade do Estado em fazer valer e respeitar suas instituições. Além disso, deve fazer valer a independência do judiciário e o controle civil sobre seu próprio exército. Há uma variedade de temas que envolve o Estado de direito, que o quadro 2.6 mostra abaixo.

27 Servos da lei.

Itens agregados ao Estado de direito.
Segurança individual e ordem civil com foco em direito à vida, ausência do medo e da tortura, segurança pessoal e o direito à propriedade privada garantidos e protegidos em todo território nacional;
A aplicação *erga omnes* do sistema jurídico, também no nível supranacional, garantindo os direitos e a igualdade dos cidadãos;
A ausência, mesmo em nível local, de áreas dominadas pelo crime organizado;
A existência de uma burocracia, local, centralizada e civil que competente e eficientemente aplica as leis e assume a responsabilidade no caso de erro;
A existência de uma força policial eficiente que respeita os direitos e liberdades garantidas pela lei;
Acesso igualitário e desimpedido de cidadãos ao sistema de justiça em casos de processos entre cidadãos privados e instituições públicas;
Resolução razoavelmente rápida de investigações criminais e de processos judiciais administrativos e civis;
A completa independência do Judiciário de qualquer influência política.
A ausência de corrupção nos poderes político, administrativo e judiciário;

Quadro 2.6 – Itens Agregados à dimensão do Estado de Direito de Morlino (2015).

Fonte literal: Morlino (2015, p.182). Quadro próprio do autor, 2019.

O Estado de direito do ponto de vista da governança democrática também passa ser essencial, uma vez que o segundo é visto como “a system of government where institutions function according to democratic processes and norms, both internally and in their interaction with other institutions”[28] (OSCE, 2010). O Estado de direito é fundamental para que o processo de governança democrática aconteça, as leis sejam respeitadas e os cidadãos, do ponto de vista dos *outputs*, sintam-se satisfeitos.

Além disso, como explica Priers (2017), no que se refere a violência e governança em democracia, “A diminuição da violência pode ser posicionada em função de processos e instituições democráticas fortalecidas e vice-versa, dentro da ideia de mecanismos crescentes de governança” (p.11, tradução nossa). A ideia de governança para os países latino Americanos viria como uma forma de preencher o *gap* em violência, monopólio da força, que os Estados iliberais não conseguem preencher (PRIERS, 2017). Na mesma lógica, Marcella (2013) indica que a troca de experiências entre países – em sistema judicial, treinamento, combate ao crime, etc – pode ajudar a estabelecer a segurança e o Estado de direito.

Dessa forma, a cooperação em segurança cidadã, no âmbito das ORs, está diretamente relacionada com o fortalecimento da democracia, no seu item mais básico, o Estado de direito, o qual, uma vez aprimorado pode gerar melhor governança democrática e, consequentemente, contribuir para a consolidação de democracia. Por fim, estas análises estão representadas no seguinte esquema da figura 2.2.

28 Disponível em: < https://www.osce.org/odihr/democratic-governance>. Acesso em 26 de jul.de 2018.

Figura 2.2 – Impacto das ORs, com cooperação em segurança cidadã, na consolidação de democracia.

Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

Para complementar o modelo acima, após as análises feitas dos diferentes termos, é preciso trazer alguns autores que falam sobre implementação e efetividade de normas em âmbito internacional. Dessa forma, Victor et al (1998) explica que implementação "se refere a tradução de acordos internacionais em políticas concretas manifestadas na adoção de regras ou regulamentos, a passagem de legislação ou criação de instituições (ambas domésticas e internacionais) " (p.4, tradução nossa). Joachin, Reinalda e Verbeek (2008, p.6) compreendem efetividade como impacto de políticas acordadas internacionalmente, variando no grau em que as regras induzem mudanças nos comportamentos, grau de aprimoramento do Estado sobre dado problema ou o grau pelo qual se alcança os objetivos políticos.

As organizações internacionais podem assumir diferentes papeis dentro dos Estados, sendo o fator doméstico fundamental para o sucesso ou não das ações das ORs (JOACHIN; REINALDA; VERBEEK, 2008). No mesmo sentido, Krasner e Risse (2014) agregam três fatores determinantes para o sucesso de uma organização internacional em um Estado: legitimidade; tarefa de complexidade e institucionalização. Legitimidade envolve a capacidade de a organização ser aceita pelos atores domésticos e, mesmo, prover serviços. A complexidade das tarefas se refere à simplicidade e/ou à dificuldade de implementação das tarefas em dada região ou país. E a institucionalização envolve vinculações – arranjos - entre os atores envolvidos – externos e internos. Além disso, Krasner e Risse (2014) explicam que o grau de legalidade, o de formalização e de recursos das organizações podem implicar na implementação e na efetividade das organizações externas.

No que se referem aos atores Joachin, Reinalda e Verbeek (2008), explicam que existem três grandes abordagens de implementação: a primeira é a de "enforcement", a qual está ligada aos meios coercitivos, punições e sanções de diferentes tipos; a segunda é a de "management", na qual envolve a interação entre as partes em um processo

de gerenciamento – este a depender de algumas variáveis, tais como, ambiguidade e/ ou indeterminação dos tratados, recursos, a capacidade de limitação dos Estados e mudanças econômicas ou sociais incontroláveis; a terceira é a abordagem "normative", na qual os Estados são persuadidos a seguir os acordos internacionais, também envolve legitimadade das organizações envolvidas, bem como o poder de influência e neutralidade das organizações. Sobre este último, expõe Joachin, Reinalda e Verbeek (2008), "The more IOs are seen by governments as partial, the less likely they are to have governments adhere to their international commitments" (p.12).

No capítulo 5, haverá uma análise mais aprofundada sobre o tipo de abordagem utilizada pelo SICA e pela UNASUL. As abordagens de gerenciamento e a normativa tiveram maior relevância nos dois estudos de caso. Cada Estado e, mesmo região, tem seu próprio contexto, e varia muito o impacto das organizações no ambiente domésticos destes países. Além disso, é importante levar em conta o grau de legalidade, o de formalização e o de nível de recursos das organizações externas como expôs Krasner e Risse (2014). Em alguma medida, isto é evidenciado em ambos os casos, conforme seus capítulos empíricos.

Esta tese criou o modelo da figura 2.2, a partir das definições e dos estudos dos termos, bem como da fala de diferentes entrevistados (virtuais e questionários). Contudo, como será apresentado na parte empírica, poucas ações saíram do quadrante 1 e foram para o quadrante 2. O que, de fato, mais funcionou foram as trocas de experiências, diagnósticos regionais, seminários regionais, cursos presenciais e virtuais, ações conjuntas em armas e drogas (SICA), visitas técnicas, normativas regionais em justiça, estatísticas, entre outras ações que por diferentes fatores não se aprofundaram e têm sido consideradas pela maioria dos atores entrevistados como superficiais e sem efetividade.

Tendo como base o esquema acima – figura 2.2-, a abordagem desta tese se dá dentro do aparato das ORs, isto é, será uma análise focada nos conselhos e como eles tramam a relação segurança cidadã e consolidação democrática em seus processos, como eles operacionalizam suas ações nos conselhos, bem como quais são os *outputs* reais produzidos na região com vistas nas hipóteses de pesquisa. Nesse sentido, uma abordagem metodológica que dará o suporte necessário para se aprofundar nos casos, como também encontrar os fatores causais para a falta de efetividade da cooperação em segurança cidadã é o "process tracing".

1.2 *Process Tracing* (PT) e estudos de caso como forma de abordagem

É importante tecer algumas considerações sobre o que a tese entende por estudo de caso. Assim, Stake (1995) aponta que os estudos de caso são fenômenos complexos que precisam de uma análise mais focada. Yin (2015) acredita que o estudo de caso envolve fenômenos contemporâneos e que as variáveis do mesmo são poucos controláveis pelo investigador. Merriam (1998), por sua vez, explica que estudo de caso é um sistema

limitado e, ao mesmo tempo, integrado.

Vennesson (2008) ao citar Ragin, expõe que um estudo de caso é uma estratégia importante de pesquisa voltado para investigação empírica aprofundada "of one, or a small number, of phenomena in order to explore the configuration of each case, and to elucidate feautures of a larger class of (similar) phenomena, by developing and evaluating theoretical explanations" (p.226). Assim, os estudos de caso servem para além do teste de teorias, também fornecer explicações e mostrar mecanismos causais.

Atrelado aos estudos de caso, é de fundamental importância a metodologia conhecida como mapeamento de processo ou *process tracing*. O *process tracing* é um método que ajuda rastrear um processo, procurando uma ligação entre uma causa (ou uma conjunção de causas) e um "outcome" (CUNHA; ARAUJO, 2018; BEACH; PEDERSEN, 2013; 2016).

O PT é um método relevante, pois permite melhor rigor analítico em pesquisas de cunho qualitativo. Ele vai além de uma narrativa histórica. Ele traz maior confiabilidade, uma vez que há um controle na observação e uma busca minuciosa de evidências. Nesse sentido, as inferências, a partir do método, são mais confiáveis. Lima (2017) aponta que o PT também permite um exame e uma análise de passos intermediários da ocorrência de um processo. A partir daí, ainda de acordo com o autor, as inferências surgem como hipóteses para explicar determinados resultados. De fato, o grande objetivo do PT é o entendimento em profundidade dos casos e, assim, a observação e a determinação processo de causalidade na realidade (LIMA, 2017).

Cunha e Araujo (2018) apontam que a metodologia de mapeamento de processos, geralmente, é bem vista para pesquisas com *small N* e, mesmo, para casos únicos. Por exemplo, Gerring (2007) cita em sua definição de *process tracing* que é "Um estilo de análise usado para reconstruir um processo causal que ocorreu em um único caso" (p. 216). Dessa forma, pensando em pesquisas com pequenos "N"[29] o *process tracing* acaba por se tornar uma ferramenta de apoio fundamental para se chegar as hipóteses de pesquisa desta tese.

A definição de Bengtsson e Ruonavaara (2017) é bem relevante para esta pesquisa. Seria qualquer pesquisa que é focada em monitorar processos *tracing process*. As narrativas são importantes nesse sentido. Conforme os autores,

> *We are interested in describing and analyzing the sequence of actions and events that constitutes the process leading to a certain end state without transforming it into variables and values. Such an approach is theoretical not by testing theories but by constructing the narrative in terms and questions suggested by theory* (p.61).

---

29 Pesquisas de pequeno N envolvem número baixo de casos analisados. Blatter eHeverland (2012) apontamque "In sum, focusing on a few cases allows for intensive study and deep knowledge of these cases and thus the operationalization of variables, and the measured scores for the cases are more valid than is typically the case in large-N research" (p.65).Ainda nos autores, estudos de caso focamem um ou poucos casos e as pesquisas "large-N"podem envolver até milhares de casos.

As narrativas são importantes tanto para pequisas com viés dedutivo quanto para pesquisas indutivas (BENGTSSON; RUONAVAARA, 2016). Além disso, Ruback (2010) explica que as narrativas são relevantes para enquadrar e habilitar o método. Neste caso, a referência é voltada ao *process tracing*. Outrossim, a construção das narrativas explanatórias é importante de forma analítica e metodológica. Inclusive quando Ruback (2010) explica seu entendimento sobre *process tracing,* o mesmo aponta para a redução de erros em comparações, "Process-tracing, a within-case method, can reduce the risks of inferential errors arising from structured focused comparisons" (p. 479-480). Abaixo haverá aprofundamento sobre PT comparativo.

Além disso, Ruback (2010) explica que embora a narração esteja no centro do método PT, o método em si não pode ser confundido com apenas a narração. E, ainda, o tratamento das narrativas não pode ser compreendido apenas como uma explicação histórica. O PT carrega consigo aspectos que o torna científico e as narrativas dão suporte nesse sentido. Para complementar, através de George e Bannett (2005, p.211), Ruback (2010) explicita:

> *What distinguishes process-tracing is the explicit use of hypotheses and generalisations: 'at least parts of the narrative are accompanied with explicit causal hypotheses highly specific to the case', and employ 'some generalisations—laws either of a deterministic or probabilistic character—in support of the explanation for the outcome* (p.480).

Os dois casos a serem analisados são: Sistema de Integração Centro-Americano e a União das Nações Sul-Americanas. Ambas as organizações com esquemas institucionalizados em cooperação em segurança cidadã. Foram analisadas no mesmo período de tempo entre 2008 a 2018, sem desconsiderar seus contextos históricos específicos e nem a realidade que vivem atualmente.

O objetivo central ao utilizar o PT é formular explicações para fenômenos. Dessa forma, ao se aprofundar nos casos, esta tese busca observar o processo causal que leva, sobretudo, a falta de efetividade das ORs tanto na América do Sul (UNASUL) quanto na América Central (SICA). Além disso, busca-se também através do PT entender através das narrativas dos atores como é do ponto de vista das ORs a relação consolidação democrática e segurança cidadã, comum nos documentos do SICA e da UNASUL.

Esta tese pretende olhar para os mecanismos dentro dos conselhos, chamados por Beach e Perdesen (2013;2016) de "black box". A partir da análise dos documentos produzidos ao longo dos anos (tratados, declarações, atas e relatórios rotineiros) e da visão dos diferentes atores envolvidos em diferentes anos, buscar-se-á responder as perguntas de pesquisa.

Assim, o método empregado nesta tese é voltado para pesquisa qualitativa que permite criar e testar hipóteses a partir da análise das evidências encontradas "[...] em

processos, sequências e conjunturas de eventos, com o objetivo de identificar e rastrear mecanismos causais, suas partes constituintes e a conexão entre eles (cadeia causal) que expliquem o caso" (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 40; BEACH; PEDERSEN, 2013; 2016).

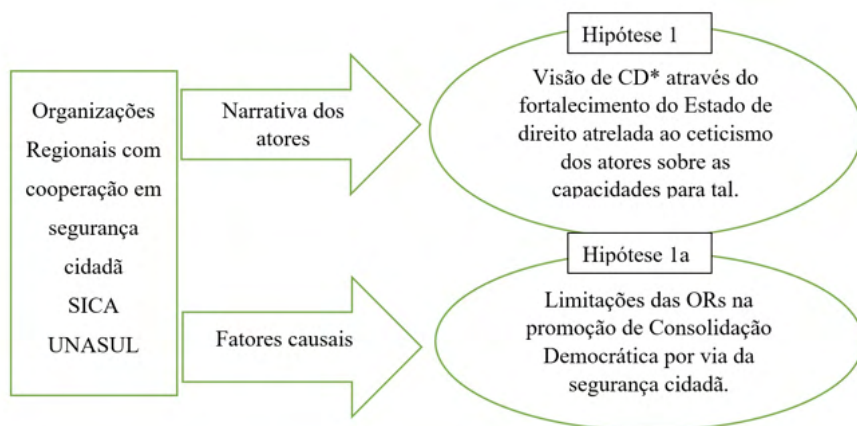
A figura 2.3 abaixo tem o intuito de sistematizar a análise metodológica desta tese, mostrando as variáveis importantes a serem estudadas. Ela também foi mostrada na introdução desta tese.

*CD – Consolidação democrática.

Figura 2.3 – Sistematização do *process tracing* aplicado às variáveis da tese.

Fonte: própria do autor, 2019.

Como mencionado, os estudos de casos em profundidade são de extrema importância para que se aplique esta metodologia, sobretudo, diante das perguntas e hipóteses a serem testadas neste trabalho. Os casos serão analisados a partir de documentos dos conselhos – atas, planos de ação, relatórios conjuntos, estudos-, como também por entrevistas (por meios virtuais) e, quando não possível, a aplicação de questionários semi-estruturados com perguntas abertas com atores importantes envolvidos no processo. Abaixo será melhor descrita a operacionalização metodológica desta pesquisa.

Note que a figura 2.3 permite ao pesquisador propor hipóteses, buscando entender como as causas se conectam aos efeitos. O *process tracing* busca conectar através de mecanismos as causas e os efeitos. Falletti (2006) explica "In linking the start and the end of the sequence, the researcher who applies the TGPT method has to reconstruct an explicit chronology of the sequence of events that constitute the process of interest" (p.6).

No SICA haverá concentração na Comissão de Segurança da América Central (CSC) e na Estratégia de Segurança Democrática da América Central (ESCA – sigla em espanhol). A ESCA, engendrada a partir de 2008, tem em seu escopo 22 projetos específicos na área

de segurança democrática. Atualmente, possui em torno de 10 projetos em funcionamento sob o guarda-chuva da secretaria geral do SICA e autoridade do CSC.

Na UNASUL o foco será no Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) e no Conselho Sul-americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSSCJDOT). Da mesma forma acima, há planos de ação e estratégias aplicadas. O conselho de drogas foi desenvolvido em 2009 e passou a funcionar em 2010 com a participação de todos os países da UNASUL. A última reunião analisada foi em fevereiro de 2018. O conselho de segurança cidadã passou a ser discutido em 2011 e foi criado, de fato, em 2012. Sua última reunião disponibilizada em documentos foi em dezembro de 2017. Todas as entrevistas (virtuais e por meio de questionários) foram feitas entre maio de 2018 a fevereiro de 2019.

O foco nos conselhos de segurança cidadã, de segurança democrática (a partir da ESCA) e das drogas são instituições construídas para combater as "novas ameaças" em segurança na região. A justificativa para a escolha das ORs é porque ambas abarcam praticamente quase todos os países latino-americanos, como também são organizações que institucionalizaram formalmente a segurança cidadã através de conselhos com discussões específicas, planos de ações, projetos, orçamentos e atores envolvidos em um período de tempo. Não há outra organização de cunho regional que tenha agregado praticamente todos os países de suas respectivas sub-regiões, exceto pela UNASUL e o SICA. No SICA, a comissão de segurança da América Central ainda funciona. Na UNASUL, o processo se encontra paralisado desde 2018.

São instituições com bases documentais as quais explicitam suas estratégias, os planos de ação e avaliação de resultados. Além disso, como esta tese vai expor, todas possuem de forma clara que o objetivo é melhorar a efetividade das instituições de segurança cidadã, sobretudo, como meio de fortalecer a democracia na região. Os membros das ORs analisadas têm, em sua maioria, aderido seus tratados, acordos e estratégias, participam da institucionalidade regional e, de certa forma, dão legitimidade a sua OR, pelo menos até 2018, a partir da crise atual da UNASUL[30].

A temporalidade deste estudo estará voltada para os anos entre 2008 a 2018. Período é justificado pela renovação da integração centro-americana, colocando inclusive o eixo da segurança democrática como pilar da integração, bem como o desenvolvimento e implementação da ESCA. Já na América do Sul (UNASUL), este período abarca a criação dos dois conselhos voltados para a segurança cidadã, com ações e planos direcionados.

Nesse sentido, a fonte dos dados serão os relatórios produzidos pelos conselhos e instituições parceiras das ORs. Por exemplo, no caso do SICA, através do Observatório do SICA (OBSICA), os relatórios produzidos pelo grupo de amigos doadores dos projetos da ESCA, tais como, instituições da Comissão Europeia, Espanha, Itália, Alemanha, Holanda,

30 O item 2.4 desta tese fará considerações sobre a crise da Unasul e a validade e relevância desta tese.

Japão, entre outros países. Além disso, fontes de dados das próprias ORs, tais como, atas de reuniões, memorandos, projetos produzidos, informativos, parcerias com organizações não governamentais, meios de comunicação e outros meios possíveis de informação. O mesmo se aplica às fontes da UNASUL, relatórios, atas, informativos, planos de ação dos conselhos, entre outros documentos.

Inicialmente, analisou-se 101 documentos – atas e relatórios – de todas as reuniões dos conselhos estudados entre 2008 a 2018, sendo 27 do Conselho de drogas, 36 do Conselho de segurança cidadã e 38 da comissâo de segurança da América Central. Após isto, outros documentos foram analisados: 41 publicações – relatórios e apresentações de resultados - de avaliação e monitoramento da situação dos projetos da ESCA feitos pela secretaria geral do SICA, em alguns dos documentos há parcerias com o *Fondo España*, "GIZ" (cooperação SICA-Alemanha), cooperação italiana e países Baixos; e, 7 anuários sobre a região fornecidos pelo Observatório de Segurança Democrática, ao ser contatado por esta tese. Outras fontes de informação foram os relatórios da instituição PEN - *Programa Estado de la Nación: Estado de la Región* -, sediado na Costa Rica, em que pôde fornecer estudos sobre a região centro-americana, bem como forneceu uma vasta compreensão da região especificamente para esta tese. O mesmo se aplicou à UNASUL, contatos com governos e disponibilização de documentos e informes. As fontes de maior informação, no caso da UNASUL, foram os entrevistados (questionários e virtuais).

Em outro momento, aplicou-se 31 entrevistas (virtuais e por questionários) a partir de questões semiestruturadas abertas, variando de 9 a 12 questões[31], a diferentes funcionários governamentais (embaixadores, coordenadores e técnicos), não governamentais, de organizações parceiras como Organização dos Estados Americanos, União Europeia e do conselho específico da organização regional analisada. Além disso, acadêmicos, funcionários envolvidos e institutos de pesquisas latino-americanos também responderam, conforme os parâmetros desta pesquisa. De fato, atores participantes das reuniões e dos projetos foram maioria nas respostas aos questionários. O objetivo foi coletar mais informações sobre o tema e os projetos desenvolvidos. Assim, foram 20 entrevistas para o caso centro-americano e 11 para o caso sul-americano. No anexo I há a lista de entrevistados.

Esta tese buscou triangular, como critério de validação e, ao mesmo tempo, de confiabilidade a pesquisa, os documentos analisados dos conselhos de segurança cidadã e afins, as informações sobre os projetos disponíveis no próprio domínio das ORs e parceiras, pesquisas realizadas com os dados coletados, sobretudo, das entrevistas e o aporte teórico desta pesquisa com o objetivo de entender os mecanismos causais que se dão na relação organizações regionais com cooperação em segurança cidadã e sua relação com a consolidação democrática. Importante salientar a escassez de literatura acerca de uma

31 O modelo de questionário aplicado está no anexo II desta tese.

análise profunda sobre os conselhos de segurança cidadã e drogas da UNASUL e da CSC do SICA, sendo uma das barreiras dentro da triangulação[32]. A partir disso, a comprovação ou não das hipóteses.

A triangulação busca diminuir as inconsistências e possíveis contradições dentro de uma pesquisa científica (YIN, 2015; GASKELL; BAUER, 2005). Ela é importante pois contribui tanto para validade quanto para confiabilidade, permitindo uma análise mais convergente dos fenômenos estudados. A triangulação é um método muito importante para a pesquisa qualitativa, pois permite ao pesquisador trabalhar com diferentes fontes de dados e informações de maneira a convergí-los e sistematizá-los na análise de um mesmo fenômeno (YIN, 2015).

Nesse sentido, as fontes devem ser variadas de forma triangular, em que se vinculem as proposições teóricas na orientação da coleta de dados e, posterior, análise dos mesmos. Assim, Yin (2015) propõe seis fontes para a coleta de dados: documentação, registros em arquivo, entrevistas, observações diretas, observações participantes e artefatos físicos. O autor ainda expõe que a fragilidade de um pode ser compensada pelo ponto forte de outra fonte de evidência.

Ainda, Stake (1995) explica que a observação, entrevista e análise de documentos são fundamentais no estudo qualitativo. Assim, esta tese preenche estes requisitos, visto que parte da lógica de observação, buscou-se entrevistas, através de questionários semiestruturados abertos online, via e-amail e telefone, como também avaliou os diversos documentos referentes às organizações regionais – SICA e UNAUSL.

Em geral Kirk e Miller (1986) apontam que validade é referente a fidelidade com seus objetivos, isto é, validade aparente (método de pesquisa produz o resultado desejado), validade instrumental (métodos utilizados) e validade teórica (legitimidade dos termos da pesquisa). A confiabilidade, de acordo Kirk e Miller (1986) se refere que outros pesquisadores possam a chegar a resultados semelhantes ao que o pesquisador chegou. Assim, as circunstâncias são analisadas, observação através do tempo e a busca por similaridades na observação. Esta tese procurará ao longo deste capítulo transparecer os métodos utilizados. Assim, as circunstâncias são analisadas, observação através do tempo e a busca por similaridades na observação.

Por fim, a validade e a confiabilidade destes estudos, em certo sentido, estão atreladas aos pressupostos de Yin (2015) no que se refere à validade de construto – isto é, triangulação de evidências -, validade interna – a busca por padrões -, validade externa – a busca por generalizações. E, relativo à confiabilidade – a utilização de protocolo de pesquisas e banco de dados. Assim, ainda na validade e a confiabilidade do estudo, a análise qualitativa se centrará em uma variedade de documentos produzidos pelos organismos regionais ao longo do tempo, geralmente, entre 2008 a 2018 em conjunto com

32 Algumas referências relevantes Foglia (2017), Ferreira (2017), Castro (2016) e Velasco (2014).

o coletado nas entrevistas (por meios virtuais).

Como último aspecto a ser abordado na tese, haverá a comparação entre a o SICA e a UNASUL no que se refere à tríade – segurança cidadã, consolidação de democracia e OR-, o que pode ser identificado e denominado de *comparative process tracing* (BENGTSSON; RUONAVAARA, 2017). A ideia da comparação é importante nos quesitos de que tanto a cooperação em segurança cidadã da UNASUL quanto a do SICA se assemelham em alguns processos e se diferenciam em outros, sobretudo, pelo contexto em que acabam por inserir e na forma na gestão da cooperação em segurança cidadã.

Comparar o *process tracing* de ambas as organizações regionais permite desenvolver uma abordagem metodológica que vincula teoria, cronologia e a própria comparação dos casos (BENGTSSON; RUONAVAARA, 2017; CUNHA; ARAUJO, 2018). Segundo Cunha e Araújo (2018), há uma variedade de estudos que aplicam comparação de *process tracing*, e esta tese pretende contribuir neste campo, comparando os casos de cooperação em segurança cidadã do SICA e da UNASUL.

Outro aspecto importante, ainda no PT comparativo, Bengtsson e Ruonavaara (2017), apontam o que se denomina de "pontos focais", isto é, situações de tomada de decisão que geralmente fazem parte dos mecanismos sociais, os quais são considerados como padrões regulares de interações e ações que levam a uma causalidade produtiva. Estes pontos focais também serão apontados na análise comparativa.

Falletti (2006) aponta que comparação com pequenos N permitem aos pesquisadores analisar os processos causais mais complexos com um conjunto de observações mais rica. Quando comparado, o *Process tracing* pode encontrar os mesmos mecanismos causais e "outcomes", permite testar hipóteses e teorias, como também o PT pode revelar "how endogenous changes affect the evolution of our variables of interests" (FALLETTI, 2006, p.8).

A figura, a seguir, esquematiza as variáveis a serem analisadas, como apresentado na figura 2.4.

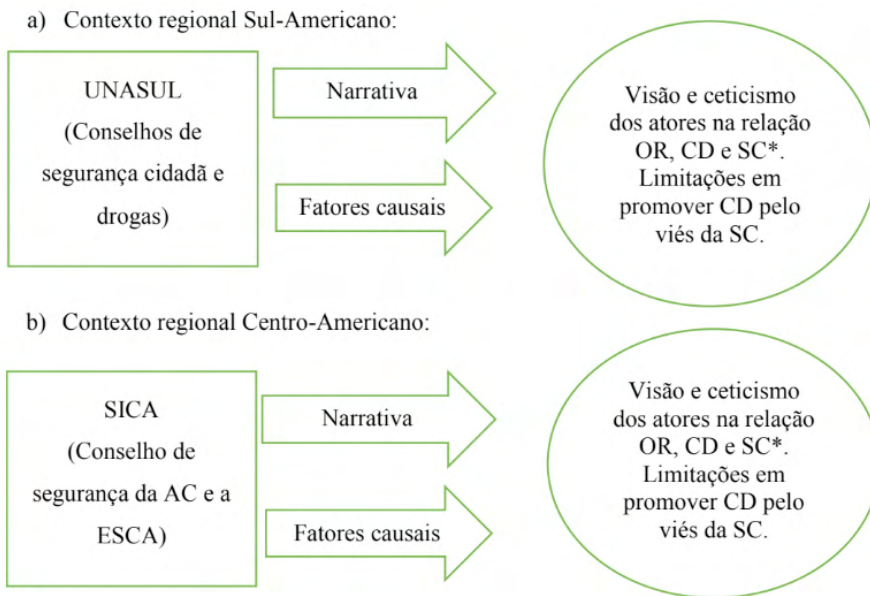



Figura 2.4 – "Process tracing" comparativo aplicado às variáveis da tese e seus contextos.

Fonte: elaborado pelo autor, 2019, com base em Beach e Pedersen (2013; 2016) e Bengtsson e Ruonavaara (2017). *OR – Organizações regionais; CD- Consolidação de democracia; e SC- Segurança cidadã.

Note que as variáveis são similares, mas o contexto em que elas estão inseridas não. A América Latina não pode ser considerada de maneira única, é preciso reconhecer os seus diferentes modos de atuar, bem como os processos regionais que conformam a região. Certamente, há similaridades nos processos, mas há também diferenças que esta tese também vai pontuar sobretudo na comparação "between cases". Esta comparação será exercida no capítulo de fechamento desta tese.

O contexto está voltado para as normas da sociedade, isto é, nas crenças dos atores, suas narrativas, estrutura social e material na qual estão inseridos e nos recursos organizacionais e materiais que estão disponíveis para serem mobilizados (BENGTSSON; RUONAVAARA, 2017). Por isso, que os casos centro e sul americanos não podem ser considerados um só em análise, pois as condições pelas quais a segurança cidadã e a consolidação de democracia estão inseridas nas ORs partem da própria constituição institucional regional da relação segurança cidadã, consolidação democrática e OR dos casos analisados em profundidade.

Por exemplo, o SICA, através do Tratado de segurança democrática, buscou construir uma região fortalecida no Estado de direito, que inclusive na construção da ESCA estava tomada por otimismo e projetou, de forma ambiciosa, uma "política pública regional" de segurança cidadã, mas que veio a arrefecer com a institucionalidade confusa e por

outros fatores a serem mencionados no capítulo 3.

Já para a UNASUL, as condições contextuais estão carregadas de uma convergência ideológica regional, que estava relacionada aos problemas comuns na região, resolvidos dentro da sub-região[33], como a violência e outros problemas que impactavam e impactam o Estado de direito. Em ambos os casos, há uma busca pelo fortalecimento do Estado de direito como condição essencial para a consolidação democrática. Contudo, mostram-se ineficazes, de acordo com os atores envolvidos.

Para operacionalizar os dois casos, inclusive para compará-los, ambos foram divididos em 3 fases, conforme o quadro 2.7.

Fases	Abordagem a ser realizada.
Construção institucional do caso Fase otimista	Breve construção institucional histórica do bloco; • Foco em segurança cidadã/democrática; • A ideia de consolidação democrática, sobretudo, no que se refere aos tratados e documentos afins. • Variáveis contextuais;

2- Análise do processo e dos "outputs";
Fase de construção e resultados dos projetos
	• Estratégias e planos de ações dos conselhos serão sistematizados em um período de 2008 a 2018, com foco em suas ações, demandas, debates, reuniões e pontos críticos de monitoramento, que são:
	  • Os planos de ação dos conselhos (UNASUL);
	  • A CSC e os 10 projetos ativos da ESCA (SICA).
	• Foco será nos resultados (*outputs*) fornecidos pelas ORs, através de dados, avaliações de projetos, relatórios de metas alcançadas, documentos de parceiros, bem como as entrevistas realizadas.

3- Balanço da relação segurança cidadã, CD e ORs.
Fase do pessimismo
	• Análise das conclusões realizadas a partir dos três momentos anteriores, fazendo um balanço da tríade - OR, segurança cidadã/democrática e consolidação de democracia;
	• Uso maior das entrevistas (virtuais e questionários);
	• Referência direta às hipóteses de pesquisa. Dois momentos:
	  • Hipótese 1;
	  • Hipótese 1a.

Quadro 2.7 – Operacionalização dos casos empíricos do SICA e da UNASUL.

Fonte: autor, 2019.

A seguir, a partir do entendimento de periodização (BENGTSSON; RUONAVAARA, 2017), as três fases estão construídas de forma a facilitar a comparação das atividades em cooperação em segurança cidadã entre o SICA e a UNASUL. A periodização permite comparar padrões entre processos, como também implica comparações temporais com base em similaridades e diferenças. De acordo com Bengtsson e Ruonavaara (2017), "Within periods, there is similarity, and between periods, there are differences—and

33 Isto é, resolvidos por sul-americanos e não por atores externos à região.

distinguishing between periods is conditioned by the perspective chosen" (p.57).

A partir do quadro 2.7 e do esquema abaixo (figura 2.5), criou-se 3 fases a serem comparadas dentro dos casos e entre os casos.

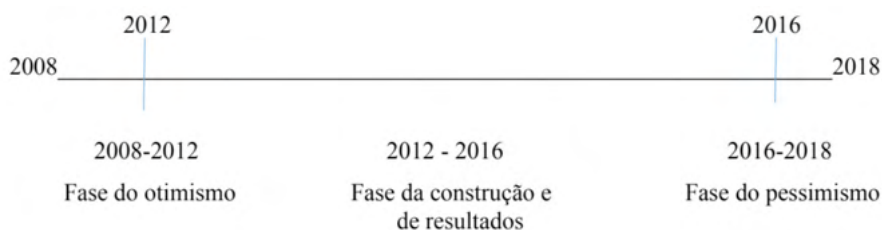



Figura 2.5 – Esquema de periodização dos estudos de caso.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

O período inicial equivale à criação da ESCA (SICA) e a criação do Conselho de Drogas (2009) e, posterior, o de segurança cidadã (2012) (UNASUL). Após a criação dos conselhos e da ESCA, houve o período de desenvolvimento dos projetos (ESCA) e dos Planos de ação (UNASUL), os quais ocorreram entre 2012 a 2016. Em 2016, os resultados passaram a ser avaliados tanto da ESCA quanto dos conselhos e, desde então passou a haver um pessimismo sobre as capacidades dos conselhos e, mesmo, das ORs em ações em segurança cidadã e, mesmo, em fortalecimento do Estado de direito e consolidação democrática.

O quadro 2.8 mostra o esquema do *process tracing* aplicado aos casos. Importante expor que na relação X para Y, X é uma condição suficiente e Y o *outcome*. Beach e Perdesen (2013; 2016) apontam que dentro do *process tracing* há três variantes – *theory testing*, *theory building* e *outcome explaining*. O foco desta tese é o último – *outcome explaining* -, pois busca explicar resultados pelo seu aspecto histórico, baseado em estudo de caso[34] - traçar o processo empírico. Como parte da explicação dos resultados, o papel das narrativas é fundamental para ambos os casos.

34 O objetivo não é construir ou testar teorias, mas o objetivo é procurar explicações mínimas suficientes de um caso. As explicações dos resultados podem ir além de casos específicos. Aspectos históriocos são importantes para o entendimento dos *outcomes.*

Efeito (X) →	**F1 →**	**F2 →**	**F3 →**	**“outcome” Y**
Direcionamentos das ORs em desenvolver ações em âmbito regional em segurança cidadã. SICA e UNASUL	Fase otimismo 2008-2010 Alinhamento regional das ORs. SICA UNASUL	Fase de projetos e “outputs” 2010-2016 Implementação e resultados das ações das ORs	Fase pessimismo 2016-2018 Resultados ineficazes em nível macro.	Visão cética dos atores sobre suas ORs promover CD. Limitações das ORs em promover CD, através de SC. **As ORs possuem baixo impacto em ações no fortalecimento do Estado de direito e, assim, em CD.**
	Atores: Alto escalão das ORs – Estados. Documentos e Narrativas	Atores: Oficiais, técnicos, outras ORs – nível nacional e regional. Documentos e Narrativas	Atores: Oficiais, técnicos, outras ORs. Narrativas	

Quadro 2.8 – esquema de desenvolvimento do *process tracing* em cada caso.

Fonte: elaborado pelo autor, 2019, com base em Beach e Pedersen (2013; 2016) e Bengtsson e Ruonavaara (2017). SC = Segurança cidadã; CD = consolidação democrática.

Note que o “X” são as ORs com algum esquema institucional de cooperação em segurança cidadã, caracterizado pelos conselhos da UNASUL e a comissão do SICA. A fase 1 (o F1 do quadro 2.8) são convergências de um contexto em que houve aumento da violência, ameaça comum ao Estado de direito (conforme já explicado no começo do capítulo), compartilhamento de necessidades comuns com vistas a ações conjuntas e vontade dos atores em avançar na institucionalidade regional. Este momento é caracterizado pelas diversas reuniões até o estabelecimento das diretrizes e projetos do SICA e da UNASUL. A fase de construção, desenvolvimento e implementação dos projetos (F2 do quadro 2.8) se mostra intensa com alta produção de documentos, conforme os capítulos dos dois estudos de caso. Após a avaliação dos resultados angariados, que ocorreram em sua maioria entre 2015-2016, a fase pessimismo se apresenta atualmente (F3 do quadro acima). Ou seja, há uma descrença nas ORs por diferentes motivos, sobretudo, pelo contexto e sua falta de efetividade regional, inclusive na capacidade de fortalecimento do Estado de direito. A ideia de consolidação democrática percorre as três fases, conforme será demonstrado nos casos impíricos.

As conclusões dos dois casos serão sistematizadas no capítulo final como fechamento da tese com possíveis áreas de pesquisa em que esta tese não abarcou. Contudo, é neste capítulo final em que se fará um balanço comparativo dos dois casos analisados, não somente pela lógica do *process tracing*, mas também apontando que os problemas do regionalismo latino-americano refletem também diretamente nos objetivos costurados nos conselhos de segurança cidadã/democrática.

Isto é, os dois casos vão evidenciar que a soberania é um grande obstáculo para aprofundamento em questões do Estado de direito por meio da cooperação em segurança

cidadã. Além disso, quando tiveram oportunidade de se aprofundar nos processos não o fizeram, revelando uma falta de vontade política dos governos em avançar em segurança cidadã em âmbito das ORs, priorizando inclusive relações bilaterais ou, mesmo, outras organizações. Isto foi evidente na UNASUL, mas também ocorreu no SICA, sobretudo, pelo seu papel, muitas vezes, isolado em segurança cidadã na região. Este último, descolado da lógica nacional, atrelada aos Estados Unidos.

Outro fato importante é que o contexto político importou para os dois casos. Na UNASUL houve um enfraquecimento do bloco pelas trocas de governo, como apontado por quase todos os respondentes. No SICA, a falta de avanço nas reformas pensadas na fase de otimismo, a redução dos financiamentos internacionais na implementação da ESCA ao longo dos anos, criaram um esvaziamento de interesses dos próprios Estados membros no desenvolvimento das estratégias em segurança cidadã. Os países têm dado maior importância nas relações bilaterais mais do que nas soluções de problemas conjuntos, uma vez que os consensos são difíceis nos fóruns multilaterais. Consequentemente, qualquer ação voltada para o fortalecimento do Estado de direito em âmbito coletivo regional acaba por ser afetada.

1.3 Limitações da Tese

Como em todo processo teórico e metodológico, há limitações importantes que devem ser consideradas e mitigadas. Esta tese possui quatro limitações importantes a serem reconhecidas. A seguir elas serão expostas e ações de mitigação serão empreendidas para que elas não atrapalhem o desenvolvimento desta tese.

Contudo, é importante levantar alguns problemas de desenvolvimento técnico da pesquisa, uma vez que muitas dos oficiais contatados – embaixadores-, funcionários de ministérios – coordenadores e diretores-, entre outros com algum nível de autoridade e que estava diretamente relacionado ao tema desta tese, não quiseram dar entrevistas, mas se dispuseram a respondê-las por meio de questionários. Apesar disso, esta tese conseguiu 31 entrevistas (virtuais e respondidas via questionários) da UNASUL, do SICA, de atores ligados à União Europeia nos países, da CICAD (OEA) e outras instituições nacionais.

Sobre os problemas de ordem acadêmica, a primeira são as principais definições que estão em um campo ainda a ser consolidado na literatura. Os termos cooperação em segurança cidadã, segurança cidadã, consolidação de democracia e Estado de direito não possuem consenso em parte da literatura do que, de fato, devem abarcar. Inclusive nos atores entrevistados, notou-se uma amplitude de entendimento sobre os termos supramencionados. De forma a mitigar esta limitação, esta tese buscou alguns autores relevantes, os quais esta tese fez a opção como base para o desenvolvimento desta pesquisa. Por isso, Schedler (2001), Muggah e Szabó (2014), Morlino (2015), Merkel (2012), entre outros serão pesquisadores importantes para dar corpo as definições.

A segunda limitação desta tese é o foco em segurança cidadã/democrática como meio de consolidação democrática mais do que em outros temas da democracia. Esta tese reconhece que a consolidação de democracia envolve um escopo muito amplo, que, inclusive para Morlino (2015) envolve oito dimensões – a apontar: Estado de direito; accountability eleitoral e interinstitucional; participação; competição; liberdade; igualdade política, econômica e social; e, responsividade- ou para o entendimento de processos de Schedler (2001). Seria ilusão imaginar que um processo regional abarcaria as oito dimensões supracitadas.

Contudo, a segurança cidadã/democrática atinge um ponto basilar de qualquer democracia que é o Estado de direito. Além disso, as organizações regionais estudadas são claras em evidenciar que a segurança do cidadão, voltada para os direitos humanos e a democracia, é fundamental para a consolidação da democracia. Raros são os estudos que se aprofunda na temática, relacionando OR, consolidação de democracia e segurança cidadã, por intermédio de uma metodologia de "process tracing".

A terceira limitação a ser considerada nesta tese são as construções dos casos. Parte da academia tende a considerar a possibilidade comparativa entre UNASUL e SICA sem fundamento, pois ambos os organismos diferem em objetivo e tempo. De fato, o SICA é oriundo de uma institucionalidade nascida há pelo menos 60 anos e a UNASUL, historicamente, teria em torno de 15 anos, sem dizer as ondas regionais em que ambos surgiram. De maneira a mitigar este problema e traçar considerações importantes sobre a possibilidade de comparabilidade de ambas as organizações, esta tese considera que o desenvolvimento e o processo de cooperação em segurança cidadã será o ponto de comparação, bem como a data pela qual se iniciará as comparações, a partir de 2008. Para o SICA, foi um momento marco de renovação da integração e da criação da ESCA, estratégia inovadora regional caracterizada inclusive como um bem público regional. Já para a UNASUL, os conselhos foram criados com iniciativas ousadas no que se refere aos objetivos na área de segurança cidadã e do problema mundial das drogas, principalmente com referências em consolidação democrática.

Por fim, outro ponto que vem, em partes, trazer preocupações sobre o caso da UNASUL é a sua crise atual. Apesar de seu desmantelamento a partir de 2019, é importante expor que seu caso ainda é relevante, visto que a análise ocorreu até 2018, sendo a UNASUL, até aquele momento, a organização regional mais importante ao tratar assuntos de segurança cidadã na América do Sul.

Outro aspecto importante é que o fato de a UNASUL ser fragilizada até o ponto em que está hoje (crise) não invalida o argumento desta tese sobre as capacidades das ORs em ser efetivas, pelo contrário, é um exemplo perfeito. O que explica a fragilidade das instituições das ORs na América Latina, como as da UNASUL, alastra para a efetividade de qualquer política a ser implementadas pelas ORs em âmbito regional.

2 | CONCLUSÃO

A tese buscou neste capítulo criar um aporte teórico-metodológico para abordar as variáveis de pesquisa desta tese. Assim, buscou-se relacionar a cooperação em segurança cidadã com o tema da consolidação democrática e, a partir disso, apontar como isso será abordado no campo empírico. Assim, é evidenciado que a cooperação em segurança cidadã teria o papel de fortalecer o Estado de direito. Contudo, como será visto, por diversos motivos não há resultados.

A metodologia a ser utilizada é de *process tracing* e *process tracing* comparativo. Assim sendo, foi criada uma estrutura comparativa nos dois casos, pensando em sua periodização, pontos focais e atores envolvidos nos processos. Os próximos capítulos farão uma análise aprofundada sobre a relação OR, consolidação democrática e segurança cidadã. O capítulo 3 será do SICA e o 4 da UNASUL.

CAPÍTULO 3

O CASO DO SICA E SUA RELAÇÃO COM A SEGURANÇA CIDADÃ E A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA

O Sistema de Integração da América Central é a organização regional que há anos tem atrelado a lógica da consolidação da democracia, regionalismo e segurança como vias importantes para o desenvolvimento da região[1] (ARGUETA, 2014; TMSD, 1995; SG-SICA, 2018a). É possível identificar esta relação nos discursos proferidos, nos projetos desenhados e nas publicações oriundas do próprio SICA. Como apresentou, um ex-oficial técnico costarriquenho[2], "[...] se podría entender que las políticas de seguridade ciudadana tienen también um papel de garante de este nuevo papel del estado centroamericano [...]".

Este capítulo empírico pretende, a partir da aplicação da metodologia de *process tracing* e das perguntas de pesquisa desta tese, buscar comprovar, ou não, as hipóteses de pesquisa. As perguntas principais deste estudo, no que se refere ao capítulo empírico, são: "Qual é a visão do SICA acerca da relação entre consolidação de democracia e segurança cidadã na região centro-americana?" e "Qual tem sido o papel dela, através da sua cooperação em segurança cidadã, na consolidação democrática na América Central?"

Para tanto, duas hipóteses foram formuladas se referindo diretamente ao SICA, conforme visto no capítulo teórico metodológico, e no quadro 3.1 abaixo:

Ordem	Hipótese
1	No SICA, há uma visão de que a relação consolidação democrática e segurança cidadã está, sobretudo, assentada no fortalecimento do Estado de direito como base fundamental para o desenvolvimento de outras características da democracia. Contudo, em seu aspecto empírico, embora os atores confirmem tal perspectiva, muitos deles possuem uma visão cética sobre as capacidades institucionais do SICA em avançar em consolidação de democracia, sobretudo, pela lógica da segurança cidadã/democrática. Como complemento, a hipótese 1a explica o porquê da visão cética dos atores.
1ª	Há uma conjunção de fatores que não permite a concretude das ações em segurança cidadã, que vão desde as próprias responsabilidades dos Estado membros em permitir uma atuação mais fluída do SICA (conselhos e projetos) até aspectos institucionais inerentes do bloco. Nesse contexto, o papel do SICA se torna pouco efetivo não somente nas ações em segurança cidadã, mas diretamente em um dos aspectos basilares da consolidação de democracia que é o fortalecimento do Estado de direito.

Quadro 3.1 - Síntese das hipóteses da tese.

Fonte: própria do autor, 2019.

1 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial coordenador de projetos da ESCA.
2 Entrevista conduzida, via questionário (2018), pesquisador do Intituto Latino Americano das Nações Unidas e ex-diretor penitenciário da Costa Rica.

No marco dos estudos sobre a violência na região, o SG-SICA (2017d) aponta que o conceito de segurança cidadã regional é denominado democrático "[…] porque la seguridad requiere del afianzamiento de la democracia y el reconocimiento de que sin derechos humanos no hay seguridad posible" (p.16). De fato, a segurança e a democracia fazem parte de um construto regional centro-americano, no qual em sua empiria possui diversas deficiências, conforme se pretende mostrar neste capítulo.

Assim, a construção de um modelo de segurança democrática na América Central é um capítulo que surgiu já no fim da década de 1980 e que veio a ser consolidado primeiro no Protocolo de Tegucigalpa, constituição do SICA, e depois com o desenvolvimento do Tratado Marco de Segurança Democrático de 1995 (TMSD), em que se "comprometen a cada Estado a que desarrolle políticas en esta materia, dirigidas a garantizar la seguridad y la estabilidad democrática de la región" (SG-SICA, 2017d, p.16). Somente 12 anos depois, houve os primeiros indícios da Estratégia de segurança Centro-americana (em 2007)[3], sua revisão (2011) e o Marco estratégico para a prevenção da violência (SG-SICA, 2014f) para reafirmarem o compromisso segurança cidadã e democracia na região.

Este capítulo empírico baseou-se não apenas em documentos, tais como tratados, atas de reuniões, programas e planos de ações, mas também em informes regionais, relatórios diversos – prestação de contas, informes nacionais e regionais, publicações de organismos internacionais - avaliação de projetos, documentos públicos do ministério das relações exteriores de alguns países, publicações em geral da secretaria geral do SICA, sites com os dados quantitativos dos projetos e notícias publicadas pelo SG-SICA.

Além disso, foram enviados, via e-mail, mais de 40[4] questionários abertos semi-estruturados[5] para diferentes atores que fazem parte do SICA (parlamentares, funcionários, diretores e coordenadores), que possuem instituições relacionadas ao SICA (União Europeia, Organização dos Estados Americanos, Ongs) ou que já fizeram parte da institucionalidade da segurança democrática (ex-funcionários e políticos) e acadêmicos em geral (diferentes países do SICA). Foram recebidas 20 respostas, alguns escritos e outros via Skype ou telefone. O objetivo foi a triangulação das informações coletadas nos documentos com os respondentes, a fim de colocar em prática a metodologia de *process tracing* em conformidade com os três eixos a serem analisados nos casos.

Este capítulo empírico vai se organizar através de três eixos metodológicos: 1- construção institucional do caso; 2- análise de processos e *outputs*; e 3 – Balanço da relação segurança cidadã, OR e consolidação democrática. Primeiro será feito a construção institucional do caso, apontando aspectos históricos institucionais do bloco com vistas à

3 SIECA, 2007.
4 Foram enviados mais de 100 e-mails específicos e direcionados para diversos atores durante o ano de 2018, apenas 43 se propuseram a responder e somente 20 responderam de fato, variando entre respostas por escrito, Skype e telefone. A maioria dos atores preferiam responder via e-mail – questionários semi-estruturados com perguntas abertas.
5 O modelo de questionário está disponível nos anexos.

segurança democrática. Neste quesito, será trazido a ideia de consolidação democrática, sobretudo, no que se refere à relação com a segurança cidadã. Este período será denominado de otimismo, visto que houve vontade dos Estados em reformar o SICA, como também de fomentar a ESCA como política pública regional de segurança democrática.

Um segundo momento haverá a análise do processo, apontando as estratégias, programas e planos de ações dos conselhos, os quais serão sistematizados em um período de 2008 a 2018. No terceiro momento haverá a análise de "outputs", guiando-se pelos resultados fornecidos pelo SICA, através de dados, avaliações de projetos, documentos de parceiros, questionários de pesquisa e entrevistas realizadas. Esta fase foi denominada de construção e resultados dos projetos, visto que foi o período com maior atividade da ESCA, bem como apresentação de seus resultados.

Por fim, o quarto momento é o balanço da relação entre segurança democrática, consolidação de democracia e organizações regionais, com vistas às hipóteses deste trabalho. Neste último momento será levado em conta como se determina a relação entre os termos da pesquisa, a falta de efetividade da ESCA-SICA e a visão cética dos atores envolvidos. Este momento será denominado de pessimismo, pois a ESCA não atingiu as expectativas que se esperava dela, como também das diversas deficiências dos projetos, não gerando os impactos em segurança cidadã e nem no Estado de direito.

1 I RESUMO EXECUTIVO DO CASO

O papel do SICA, em sua cooperação em segurança democrática, na consolidação da democracia é bem baixo. Não se pode dizer que é inexistente, pois tem atuado em ações pontuais nos últimos 10 anos, através da ESCA. É bem verdade que nunca se produziu tanto na região – reuniões periódicas, estratégias comuns, planos de ação detalhados, projetos implementados e documentos variados -, mas ao mesmo tempo, pouco se tem visto em termos de "outputs" em âmbito macro, que realmente produza mudanças reais nos Estados membros.

Estrutura	Síntese dos principais pontos do caso
Fase otimismo 2008-2010	O SICA é uma OR que antes do Tratado de Tegucigalpa já havia tido uma primeira aproximação, sobretudo, com a ODECA. Contudo, por conta das ditaduras e conflitos beligerantes, a organização não se desenvolveu, voltando os diálogos a partir da década de 1980. Nesse sentido, a construção do SICA atendeu, sobretudo, a criação de uma região em que pudesse se desenvolver a paz, a democracia e a segurança. É importante frisar que foi uma região pensada dentro do contexto de um regionalismo aberto[6]. No que se refere à democracia, os tratados, os discursos entre outros documentos trazem o papel do regionalismo como meio importante para a consolidação democrática. Os processos de transição democrática e da construção e consolidação do SICA são dois temas que se desenvolveram em conjunto na América Central, inclusive tendo no próprio Tratado constitutivo do SICA o objetivo de consolidação das democracias da região. É possível afirmar que a construção das instituições democrática se conformou, de certa forma, em conjunto com as próprias instituições regionais. É comum este padrão de entendimento inclusive na fala dos atores contatados por esta tese. Consequentemente, parte dos entrevistados explicam que a democracia na região ainda é algo recente. No que se refere à relação segurança e regionalismo, esta também se desenvolveu no mesmo período, buscando uma região que pudesse deixar as relações beligerantes no passado e desenvolver domesticamente e regionalmente uma segurança com viés em democracia. Esta última voltada para o fortalecimento do Estado de direito. A assinatura do TMSD (SICA, 1995) foi um marco na busca de uma contraposição ao que se tem denominado de segurança nacional, comum nos períodos ditatoriais. Entre diversos temas, o TMSD abarca em primeiro lugar o fortalecimento das instituições do Estado de direito, após isto, a proteção das pessoas e seus bens e a segurança regional. De fato, o SICA buscou construir uma institucionalidade voltada para segurança democrática, através da Comissão de Segurança da América Central (CSC), mas não houve os avanços na forma que os atores esperavam, principalmente entre os anos de 1995 a 2008. Nesse sentido, já em 2006, havia a gestação de uma estratégia que pudesse dar impulso ao regionalismo e dar mais razões para a existência do SICA. Em 2008, a estratégia avança em conjunto com as discussões da reforma do SICA. O acordo para a existência da ESCA foi crucial como “ponto focal político”[7] na região para o desenvolvimento mais ativo das atividades em segurança cidadã, sobretudo, como meios de resolver de maneira coletiva um problema comum que era e tem sido o crime organizado, narcotráfico, gangues, violência de todos os tipos, debilidade das instituições de justiça, crise carcerária, entre diversos outros problemas sofridos pelos países centro-americanos. Atrelado à estratégia estava a intenção de se criar uma política pública regional de segurança. Os atores, cientes do caráter ousado da iniciativa, lançaram-se na busca pela cooperação internacional para o desenvolvimento dos 22 perfis de projetos. A adesão foi maior dos países europeus e da própria União Europeia, enquanto que os Estados Unidos estavam voltados com sua própria iniciativa de segurança cidadã em conjunto com o México (bilateral). Esta fase é denominada por esta tese como otimista, visto que houve a convergência regional dos países, vontade política em prol de uma estratégia comum e o desenvolvimento de uma institucionalidade para o seguimento dos projetos, sobretudo, a Unidade de segurança democrática do SG-SICA. O ambiente centro-americano estava favorável ao desenvolvimento de uma estratégia que desse sentido a existência da OR. Nesta fase também foi importante trazer algumas peculiaridades do regionalismo centro-americana, marcados por três aspectos: a conformação histórica – países já foram território único; pela influência dos Estados Unidos na região – o país norte-americano tem sido chave, historicamente, nas relações bilaterais; e, conflito e relacionamento entre os países – apesar da não existência de conflitos bélicos recentemente, houve disputas diplomáticas por territórios, bem como há a divisão entre os países do “norte” e os do “sul”.

6 POZO (2016).

7 Dentro da lógica do *process tracing*, os “Pontos focais” de decisão - momento em que há o início dos processos por alguma tomada de decisão - e as conjunturas críticas - período em que escolhas foram tomadas, tornando difícil voltar

Fase de processos e "outputs" 2010-2016	Os anos posteriores foram anos de construção, implementação e gestão dos projetos da ESCA, como também das avaliações de partes da estratégia. Foi criado um observatório do SICA (OBSICA) para a produção de estatística, havia recursos demandando para a CSC e a ESCA passou a ser conhecida internacionalmente como uma política pública regional nos fóruns multilaterais. Os recursos concentrados no âmbito regional fizeram com que os Estados membros vissem com outros olhos a OR, sobretudo, porque agora o CSC tinha formas de financiamento externo[8] e os distribuía, conforme as prioridades dos projetos. Ao todo, a ESCA representa 22 perfis de projetos, os quais são divididos em quatro eixos: combate ao delito; prevenção da violência; reabilitação, reinserção e segurança penitenciária; e, fortalecimento institucional. Os recursos são preponderantemente da cooperação internacional, que no início tinha a União Europeia, Espanha e Estados Unidos como principais financiadores. Previa-se um montante de 2.103 bilhões de dólares (403 milhões de doações e 1.7 bilhões de empréstimos)[9]. Contudo, a partir de 2015, quando a maioria dos projetos passaram a ser avaliados, muitos não tinham atingido as expectativas as quais se esperavam. Os países não viam os resultados concretos, como também as iniciativas pouco a pouco foram perdendo volume de recursos, sobretudo, por conta da forma com que houve a gestão (controle) dos projetos e sua relação com os próprios Estados. As relações bilaterais acabaram por ganhar mais espaço, sobretudo, pelo controle e seguimento dos mesmos. Para entender melhor, o SG-SICA (2017b) apontou que no ano de 2017 o orçamento da ESCA estava em apenas 2.5% do que foi estabelecido como necessário em 2011, através da cooperação internacional. Mesmo assim, a tese aponta alguns "outputs" em âmbito regional e nacional, principalmente pelo papel da cooperação internacional, representada preponderantemente pela União Europeia e Espanha. Dos 22 perfis de projetos apenas 10 tiveram implementações em algum grau. Houve ações, de certa forma, multi-nível[10]. Ao mesmo tempo, houve diversas deficiências, as quais serão citadas na fase de pessimismo.
Fase de pessimismo 2016-2018	Da fase de resultados, o SICA/ESCA foi para a fase de pessimismo, sobretudo, pela fala dos atores e a perspectiva cética de um futuro melhor para o regionalismo. Embora a retórica dos atores seja de que é importante e necessário atuar em ações voltadas para segurança democrática na região e, assim, produzido muitos documentos e, mesmo, ações no campo regional, o SICA não tem produzido os "outputs" necessários para trazer mudanças reais na América Central. Isto é, não são eficazes. Assim, os atores dão importância, produzem muito (documentos, planos de ação, projetos, parcerias, etc), mas possuem pouco ou quase nenhum impacto doméstico, salvo algumas exceções. Há um abismo entre a importância que eles colocam no papel e a capacidade em que eles têm mostrado em efetuar algo prático e duradouro. Enfim, há muita importância no papel, mas pouca efetividade. Assim, a análise dos documentos, da literatura e das entrevistas nos leva ao entendimento de que a primeira hipótese em parte se confirma, visto que a relação democracia e segurança na região centro-americana está assentada no fortalecimento do Estado de direito, mas que a ESCA em si não é vista como um instrumento chave para que se consolide a democracia.

atrás – são fundamentais para o entendimento dos processos e dos casos, como também para comparação (BENGTSSON; RUONAVAARA, 2017).

8 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão da CCJ, por meio de questionário em 2018.

9 Ramirez (2016).

10 Priers (2017).

	A segunda hipótese desta tese se comprova, uma vez que a falta de efetividade da ESCA em suas ações em segurança cidadã acaba por afetar a própria credibilidade do SICA em seguir um de seus princípios basilares que é a consolidação da democracia[11]. Em síntese, a falta de recursos financeiros e humanos, uma institucionalidade mais política do que técnica (vazio entre meios e fins), falta de vontade política em trazer mudanças, falta de transparência (seguimento, monitoramento e avaliação), corrupção estatal atrelado à falta de institucionalidade credível em segurança e justiça nos Estados são fatores que acabam por desabonar a atuação do SICA como ente promotor de democracia na região. Álias, os atuais retrocessos na região têm colocado sob risco até os avanços alcançados até hoje.

Quadro 3.2 – Síntese dos principais pontos do caso.

Fonte: autor, 2019.

1.1 Construção institucional do Sistema de Integração Centro-Americano com vistas à segurança cidadã.

Este tópico focará nos fatores contextuais e no período denominado de otimismo, sobretudo, nos anos iniciais de análise – 2008 a 2010. Certamente, pelo fato de o SICA ser um ente de longa data é preciso trazer elementos históricos de seu início, como também explicar sua institucionalidade.

1.1.1 Breve contexto histórico

Este tópico é formado por dois momentos: ODECA e SICA.

1.1.1a - Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA)

A cooperação ou integração em si passou a ser pensada, de fato, após a II Guerra Mundial, com a criação da Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA). A existência da organização foi firmada pela Carta de San Salvador, em 1951. Os países que formaram a organização foram Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador e Nicarágua. (MARÍN; SÁUREZ, 2014; PERALTA, 2016; PAPAGEORGIOU, 2011).

A capital de El Salvador se tornou a sede da ODECA, a qual possuía três classes de órgãos institucionais: os diretivos – formado pelas autoridades estatais e seus ministros; órgão executivo – composta por uma secretaria geral e seus departamentos de assuntos econômicos e sociais, jurídicos, culturais e administrativos; e, o órgão subsidiário – instituições que davam apoio a diferentes áreas distribuídas ao longo do território centro-americano (MARÍN; SÁUREZ, 2014).

Peralta (2016) explica que a ODECA era a concretude de um projeto político que tinha como base as ideias “cepalinas” para a economia pós-guerra. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão das Nações Unidas, foi importante ao estabelecer

11 Conforme o Protocolo de Tegucigalpa (SICA, 1991).

uma estratégia para a industrialização através do modelo de substituição das importações para toda a região latino-americana. A CEPAL trouxe à ODECA um aspecto econômico como forma de superar a pobreza na região (PERALTA, 2016; MARÍN; SÁUREZ, 2014).

Marín e Sáurez (2014) e Peralta (2016) apontam que a ODECA, em seus primeiros dez anos, foi pouco desenvolvida, por conta de impasses entre os governos dentro da própria organização. Os principais problemas eram a atuação anticomunista dos Estados Unidos e conflitos territoriais da Costa Rica e Nicarágua naquele contexto.

Os anos de 1960 foram marcados pela reforma da carta da ODECA, trazendo uma nova versão da organização. As diferenças se deparavam em suas "novas" instâncias reformuladas, tais como, reunião dos chefes de Estados, conferência de ministros das relações exteriores, conselho executivo, conselho legislativo, conselho de justiça, conselho econômico, conselho cultural e educativo e o conselho de defesa centro-americano (CONDECA) (MARÍN; SÁUREZ, 2014; MATUL; SEGURA, 2010).

Em geral, a nova carta deixou as instituições menos onerosas e permitiu a busca por uma harmonização legislativa e securitária, através, por exemplo, da CONDECA. Além disso, diferentemente de décadas anteriores, o fator econômico surge como base ou incentivo para os Estados centro-americanos (PERALTA, 2016). A criação do Mercado Comum Centro Americano (1960/61), tendo como antecedente o Tratado Multilateral de Livre Comércio e Integração Econômica (1958), foi um avanço, pois "[...] inovou quando estabeleceu o compromisso de se aperfeiçoar a zona de livre comércio em prazo de dez anos". (ALEIXO, 1984, p. 116).

De acordo com Peralta (2016), o propósito foi unificar as economias e trazer bem-estar para os habitantes da América Central. Além disso, surgem a partir do Conselho Econômico Centro Americano, a secretária permanente de integração econômica centro-americana (SIECA)[12] e o Banco Centro-Americano e integração econômica (BCIE). A ambição era em cinco anos criar um mercado e uma união aduaneira.

De fato, é importante reconhecer que em termos econômico, a SIECA teve bom êxito, embora não tenha atingido a meta de um mercado comum. O comércio aumentou, bem como a capacidade produtiva das economias pertencentes. Houve um aumento de 30.30 milhões de dólares (1960) para 1,129 (1980) (PERALTA, 2016). Um crescimento substancial do comércio intrarregional, mas desigual entre os países (PAPAGEORGIOU, 2011).

O setor industrial se desenvolveu, comparado aos anos anteriores, ainda mais pelo apoio dos países membros do "mercado comum", uma vez que estes subsidiavam e se protegiam externamente (tarifas alfandegárias) (MARÍN; SÁUREZ, 2014; ALEIXO, 1984). No entanto, a situação se complicou com os conflitos entre El Salvador e Honduras, em

12 Entrevista conduzida, via questionário (2019), pesquisador do ILANUD, acadêmico e ex-diretor penitenciário na Costa Rica.

questões migratórias e territoriais, as quais abalaram o comércio na região, em 1969[13]. A Organização dos Estados Americanos precisou intervir, uma vez que a ODECA não conseguiu mediar o conflito.

Em 1976, houve a tentativa de aprofundar a integração, através da elaboração do Tratado da Comunidade Econômica e Social Centro-Americana. A iniciativa pretendia o aprofundamento da integração em 25 anos (ALEIXO, 1984). Na realidade, a meta era bem ousada, pois buscava a união aduaneira, monetária, harmonização tributária, livre circulação de bens e trabalho e uma política econômica comum (MARÍN; SAÚREZ, 2014).

Peralta (2016) explica que, de fato, as metas não se concretizaram. Mas a experiência de uma institucionalidade regional foi muito positiva para uma região como a centro-americana. Além do mais, o componente econômico fez com que houvesse maior relação entre os Estados do istmo, através de suas elites econômicas e políticas.

Enfim, as inciativas regionais anteriores aos anos de 1980 se mostraram esgotadas, visto que houve a saída de Honduras do mercado comum, conflitos internos, guerras civis e instabilidade em Guatemala, El Salvador e Nicarágua (MATUL; SEGURA, 2010; PAPAGEORGIOU, 2011). Da mesma forma, Matul e Segura (2010) apontam que a CONDECA também sucumbiu às crises deste período. Signoreli (2008) explica que somente em 1987, através do processo de pacificação que a situação passou a ser superada e, assim, novos esforços integracionistas.

1.1.1b - Sistema de Integração Centro-Americano (SICA)

Ao final dos anos de 1980, a partir do término da Guerra Fria, a região passou a se pacificar. As primeiras iniciativas do Grupo de Contadora, após isto, os Acordos de Esquipulas I e II e o papel dos ex-presidentes da Guatemala, hoje secretário geral do SICA, Vinicius Cerezo e Oscar Arias da Costa Rica foram importantes dentro do processo (PERALTA, 2016, PAPAGEORGIOU, 2011). Além disso, os governos antes autoritários passaram a se democratizar, permitindo condições para o retorno do diálogo regional.

Para o SG-SICA (2013b), Esquipulas[14] foi o marco histórico para o istmo, pois além de permitir a pacificação da região, também trouxe um ambiente propício para a democracia e a construção do Estado de direito. Inclusive Peralta (2016) e Papageorgiou (2011) explicam que durante a I reunião de Esquipulas, em 1986, foi acordado a criação do Parlamento Centro-Americano (PARLACEN). Uma forma de reconciliar os diferentes países na região e ensejar o retorno a integração.

13 O conflito entre El Salvador e Honduras, neste período, veio a transparecer o não contentamento com o fluxo de comércio na região, bem como as confusas fronteiras territoriais entre ambos os países. O conflito se iniciou com a expulsão de salvadorenhos, os quais cultivavam terras, de uma região de Honduras. Além disso, a crise também foi uma forma de desviar a atenção de conflitos domésticos nestes países como latifundiários (parte oriundos de empresas norte-americanas) versus “industrialistas” (MARÍN; SAUREZ, 2014).

14 Entrevista conduzida, via questionário (2019), pesquisador do ILANUD, acadêmico e ex-diretor penitenciário na Costa Rica.

Neste contexto, no fórum dos presidentes da América Central, posterior a 1986, os chefes de Estado desenharam um novo modelo institucional de integração. Papageorgiou (2011) explica que a construção do SICA partiu de um órgão parlamentar regional, criando situações quase que perenes de modificação e reestruturação de seus instrumentos de integração.

Outro ponto importante, ainda no autor, é que os países da região conseguiram estabelecer nexo entre a regionalização e a democratização. Como explica o autor:

> *For the first time, Central American leaders recognised the link between, on the one side, pacification and, on the other,* ***internal and regional democratic consolidation****. Indeed, breaking with the tradition prevailing elsewhere in Latin America, they looked towards a regional tool in order to facilitate and measure democratic progress nationally and they admitted that national and international democracy could not be separate* (PAPAGEORGIOU, 2011, p.6).

Diferente de outras organizações regionais na América Latina, o SICA era entendido como uma forma de desenvolver a região em conjunto. Inclusive, em termos de segurança, como será melhor explicado abaixo, houve também iniciativas de democratizar a lógica securitária no istmo, sobretudo com o Protocolo de Tegucigalpa (SICA, 1991) e o Tratado Marco de Segurança Democrática (SICA, 1995). Papageorgiou (2011) e Peralta (2016) ainda apontam que ao se criar o parlamento centro-americano com eleições diretas, trouxe para a mesa o aspecto político para a integração, “linking regional integration to democratisation and peace” (p.7). O termo segurança democrática passa a ser encontrado nos documentos do SICA.

De fato, os presidentes eleitos, por meios democráticos, neste período tiveram em suas esferas domésticas o regionalismo como suporte importante para a democratização estatal (reformas). Como exemplo, o governo de Guatemala, tomava o âmbito regional tão natural quanto o doméstico no desenvolvimento de um plano democrático em seu país (PAPAGEORGIOU, 2011). Houve a criação de comitês consultivos para que a população pudesse também participar do processo (PERALTA, 2016).

Contudo, o Parlamento não adquiriu poderes supranacionais, visto que o mesmo não tinha seu papel bem definido dentro da integração e a Costa Rica tinha resistência interna sobre os poderes da instituição (PAPAGEORGIOU, 2011). O PARLACEN passou a funcionar em 1991, depois dos presidentes terem negociado seus arranjos institucionais e aprovado, durante Esquipulas II (1987), o Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano e outras instâncias políticas.

No mesmo período em que se desenvolvia o PARLACEN, em conjunto com a aproximação da Comunidade Europeia na região, havia também a retomada do comércio regional e outros aspectos, como meio ambiente, por exemplo (FUENTES; PELLANDRA, 2011; PAPAGEORGIOU, 2011; PERALTA, 2016). A antiga ODECA, embora dormente,

era aceita pelos Estados como operativa. Nesta lógica, na XI reunião dos presidentes da América Central, em 13 de dezembro de 1991, foi assinado o Protocolo de Tegucigalpa, como consequência da reforma da Carta da ODECA de 1951.

Dessa forma, nascia o SICA. O Protocolo passou a vigorar em 1993. O organismo tinha como propósito primário em seu tratado a consolidação da democracia. O item "a" do artigo 3 é bem claro em expor "Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos". Além disso, "EL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo" (SICA, 1991, art.3).

Peralta (2016) explica que a palavra "sistema" é importante para mostrar uma arquitetura interligada. Os eixos originais do bloco envolviam o político, econômico, social, ambiental, cultural e educativo. Em 2010, com o relançamento da integração os eixos foram alterados para segurança democrática, prevenção e mitigação de desastres naturais, integração social, integração econômica e fortalecimento da institucionalidade regional (SICA, 2010)[15].

Em 1993, os países assinaram e anexaram o Protocolo de Guatemala ao Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americano, no qual se alinhava à nova arquitetura do bloco (FUENTES; PELLANDRA, 2011). O objetivo do tratado continha maior bem-estar, crescimento econômico, transformação, modernização das estruturas produtivas, sociais e tecnológicas dos países, inserindo em uma realidade global competitiva (PERALTA, 2016; PAPAGEORGIOU, 2011). Fuentes e Pellandra (2011) e Peralta (2016) acrescentam à lógica do regionalismo aberto evidente no tratado, nas diferentes velocidades de integração dentro do bloco e no alinhamento à CEPAL.

Em 1994, como busca de uma base para a integração, os países assinaram a declaração de Aliança para o Desenvolvimento Sustentável (ALIDES), a qual definia o modelo regional de desenvolvimento a ser seguido (PERALTA, 2016). Em 1995, em outras cúpulas dos presidentes da região, foram assinados, em San Salvador (El Salvador), o Tratado de Integração Social Centro-Americano e, em San Pedro Sula (Honduras), o Tratado Marco de Segurança Democrática para a América Central.

O SICA se configura como organismo regional importante no istmo, trazendo, posteriormente, o Panamá (2012), o Belize (2000) e, recentemente, República Dominicana (2013) para a integração. Além disso, o organismo também possui países observadores e relação particular com o México e com a Colômbia, especialmente sob a égide do Projeto Meso-américa[16] e projetos de segurança.

---

15 Disponível em: <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=51219>. Acesso em jan. de 2018.

16 O projeto de integração e Desenvolvimento Meso-americano se auto institui como um organismo que coordenada

Nesse sentido, é relevante trazer a discussão, um panorama da institucionalidade da segurança democrática no bloco como ponto importante nesta tese. Matul e Segura (2010) apontam que a institucionalidade da segurança no bloco se divide em quatro períodos: 1990-1995; 1996-2001; 2001-2006; e, 2006-2009. Esta tese acrescenta, posteriormente, o período da ESCA.

O primeiro momento foi entre 1990-1995, em que se construía o novo modelo de segurança democrático para a região, os aspectos dos direitos humanos e a influência da aliança para o desenvolvimento sustentável na América Central (ALIDES). Interessante notar que dentro da declaração de Guácimo[17] (SICA, 1994) sobre a ALIDES também havia a relação entre segurança cidadã, democracia e Estado de direito. Conforme cita o documento:

> *[…] el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos; el combate a la violencia, la corrupción y la impunidad; […] son elementos esenciales para la promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana. La paz y la democracia se fortalecen por medio de la participación ciudadana. En este sentido, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, de los mecanismos de participación y del estado de derecho son indispensables para el desarrollo sostenible*. (p.5).

Outro aspecto fundamental, neste período, foi o Tratado Marco de Segurança Democrática (TMSD) foi um documento desenhado para um novo modelo de segurança, por viés democrático, na América Central. Uma perspectiva que contrapõe uma ideia de segurança nacional comum antes da assinatura e ratificação pelos Estados membros do SICA, já explicado no capítulo 2 desta tese.

Após o fracasso do Conselho de Defesa Centro-americano (CONDECA) - mesmo período que a ODECA e debilitado pelas ditaduras e pelas crises econômicas -, os trabalhos voltados à segurança regional passaram a conformar um novo enfoque, através da I cúpula de presidentes da América Central em Esquipulas (Guatemala), em 1986 (MATUL; SEGURA, 2010).

Sacasa (2005) explica que o TMSD tem sido um instrumento importante na região, visto que a América Central foi um lugar de conflitos bélicos. Como explica o autor: “La Centroamérica del pasado revive en la memoria una época triste de tensiones y conflictos, donde el concepto de seguridad estaba recluido en las paredes limitadas del ámbito militar”. (p.3). O TMSD traz em um mesmo documento a segurança e a democracia, pautada nos direitos humanos, o fortalecimento do poder civil e o desenvolvimento de segurança multidimensional (PERALTA, 2016).

---

projetos sociais, estruturais e econômicos entre os países centro-americanos e o México. Em seu sítio eletrônico, ele é diferenciado do SICA sendo mais voltado para parcerias, enquanto o SICA seria um esquema de integração institucionalizado e enraizado na região com metas progressivas. Disponível em: <http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=224>. Acesso em jan. de 2018.

17 Documento disponível em: < http://genero.ccj.org.ni/publicaciones%20general%20-%20CCJ/Regionales/ALIDES.pdf>. Acesso em 04 de fev. de 2019.

O TMSD, de acordo com Sacasa (2005), ficou a cargo da elaboração de Nicarágua. A construção do tratado tem em muito a Ata de contadora de 1986. Contudo, ela não veio a ser firmada naquele contexto, por conta de alguns países não terem aceitado partes dela. Mas ela não deixa de ser importante e inovadora para aquele período. Embora o TMSD fosse de 1995, já no Protocolo de Tegucigalpa (SICA, 1991) haviam elementos importantes no que se refere à relação entre segurança e democracia. No artigo 3 do referido protocolo havia ambições muito claras.

> *Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.*

Em seu preâmbulo (SICA, 1991), há evidências de o que o SICA entende por democracia. Conforme mostra o tratado:

> *Que los países Centroamericanos han reafirmado su compromiso con la democracia, basada en el Estado de Derecho y en la garantía de las libertades fundamentales, la libertad económica, la justicia social; afianzando una comunidad de valores democráticos entre los Estados, vinculados por lazos históricos, geográficos, de hermandad y de cooperación;*

Dessa forma, elementos como o Estado de direito, liberdades fundamentais, direitos sociais e justiça estão no cerne do que o bloco compreende como modelo democrático para a região. Além disso, ainda neste preâmbulo, existe a redução do efetivo militar e de seu orçamento como meios também de fomentar uma consolidação democrática. Matul e Segura (2010) explica que apesar das dificuldades, em todos os níveis, é muito evidente a cooperação regional em segurança democrática "y ciertamente son herramientas que em alguna medida han facilitado el accionable de las autoridades locales" (p.23).

O segundo período foi entre 1996-2001, o qual tinha a preocupação com os desastres naturais, a agenda de segurança estava voltada para proteção de vulneráveis do furação Mitch (1998)[18], tráfico de pessoas e luta contra o crime organizado internacional. Aqui, estabeleceu-se pelos presidentes, pela primeira vez, o "Marco Estratégico para a Redução da Vulnerabilidade e os desastres na América Central", com a atenção maior às mulheres. Houve também o I encontro de mulheres policias da região. Interessante foi a inserção de estatísticas de violência familiar e abuso sexual dentro do sistema de informação dos países, pela comissão de mulheres policiais da América Central (MATUL; SEGURA, 2010).

O período de 2001 a 2006, houve mudanças importantes na institucionalidade nos quesitos de segurança. Matul e Segura (2010) afirmam que três acontecimentos foram relevantes para mudar a prioridade da região: o Plano Colômbia, no combate ao crime organizado e o

18 Entrevista conduzida, via questionário (2019), pesquisador do ILANUD, acadêmico e ex-diretor penitenciário na Costa Rica.

narcotráfico; o 11 de setembro, nova agenda voltada para o terrorismo; e, o tema da segurança cidadã, vinculada às "maras" e a relação com o crime organizado na região. Em 2006, na declaração sobre segurança dos chefes de Estado, Bosque de Zambrano (Honduras), o CSC já era acionado a organizar a estratégia de segurança democrática. O documento também expõe que a cooperação ajuda a América Central "en la consolidación de un Sistema de Seguridad en Paz, Democracia, Libertad y Desarrollo"[19] (SICA, 2006).

Entre os anos de 2006 a 2009 as ações e as instituições atingiram certa maturidade e, ao mesmo tempo, dispersão. Além disso, a Iniciativa Mérida[20] é tomada na região como marco estratégico de segurança. Uma abordagem norte-americana na região. As perspectivas de gênero retomam a institucionalidade nas ações policiais, como também o foco em órgãos domésticos policiais, na migração e no tráfico de mulheres (MATUL; SEGURA, 2010).

No que se refere a segurança democrática e os acontecimentos pré ESCA, houve quatro diálogos importantes: I Diálogo América Central-México na temática em novembro de 2004, em que houve a tentativa de incorporar o México na agenda de segurança democrática na região; II diálogo AC-México, em maio de 2007[21] (CSC, 2007), em que se tratou da temática do combate às drogas, crime organizado transnacional, tráfico de pessoas e armas, lavagem de dinheiro, assistência jurídica, etc; III diálogo AC-México, ocorreu em setembro de 2008, já com a ESCA, o foco foi a aprovação do plano de trabalho AC-México 2009-2010 e a institucionalização do diálogo; o IV diálogo ocorreu em março de 2010, onde se revisou o plano de trabalho e as medidas de implementação da ESCA. Ramirez (2016) explica que, posteriormente, a estratégia com o México ficou restrita ao CARSI ("Central American Regional Security Initiative"). Iniciativa norte-americana na região.

Até 2009, Matul e Segura (2010) explicam que houve uma estrutura organizacional e funcional da polícia e dos militares muito centralista, demanda alta de recursos humanos em aspectos administrativos e não operacionais, política pública voltada para ameaças, as quais davam munições para o desenvolvimento de políticas reativas, como, a "mano dura". O mesmo explicado pelo pesquisador do ILANUD (2019), principalmente quando ele explica sobre o encarceramento em massa da população centro-americana desde o final da década de 1990[22].

O quadro abaixo mostra como se desenvolveu a institucionalidade voltada para

19 Declaração disponível em: < http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20141121180009297REUNIONEXTRAORDINARIAHondurasDeclaracionsobreSeguridad.pdf>. Acesso em 04 de fev. de 2019.

20 A iniciativa Mérida foi um acordo estratégico de segurança promovido pelos Estados Unidos, México e países Centro-Americanos para o combate ao crime organizado e ao narcotráfico, em 2008. O foco está mais na relação México e Estados Unidos.

21 XXXII reunião da CSC (2007), disponível em: <https://www.sica.int/Consulta/Documento.aspx?Idn=84276&idm=1>. Acesso em 21 jan. de 2019.

22 Entrevista conduzida, via questionário (2019), pesquisador do ILANUD, acadêmico e ex-diretor penitenciário na Costa Rica.

segurança democrática sob o marco do SICA, sem contar os diálogos acima.

Mês/Ano	Instituição ou acordo	Características
04/1990	Cúpula de Presidentes de Monte limar (Nicarágua)	Comissão para os compromissos em matéria de segurança. Pensar novo modelo de segurança regional.
07/1990	1ª reunião da comissão em São José (Costa Rica)	Formalização da comissão de segurança; Verificação, controle e limitação de armamentos (desarmes e desmilitarização).
1991	Conselho de Ministros das Relações Exteriores sobre o narcotráfico na região.	Constituição da Comissão Centro-Americana Permanente para a Erradicação da Produção, Tráfico, Consumo e Uso Ilícito de Estupefacientes e Substância Psicotrópicas.
1991	1ª reunião de chefes de polícia da América Central (Honduras)	Foco no narcotráfico e no roubo de veículos como efeitos da delinquência.
11/1991	Formalização do Conselho Judicial da América Central	Centro de Estudos e Capacitação Judicial na América Central e Panamá.
1995	Tratado Marco de Segurança Democrática da América Central.	Novo paradigma institucionalizado. Os Estados deveriam implementar os princípios da segurança democrática.
1996	Convênio Constitutivo do Instituto Centro-Americano de Estudos Superiores de Política (ICESPO).	Fortalecimento das polícias na região.
1996	Coordenação para a Prevenção dos Desastres Naturais na A.C.	O CEPREDENAC (sigla da coordenação) já tinha sido criado em 1989.
1997	Conferência das Forças Armadas na A.C. (CEFAC)	Não faz parte do SICA, mas possui comunicação em assuntos comuns.
2001	Mudança do nome da Associação de Chefes de Polícia da A.C.	Passou a se chamar Comissão de Chefes e Diretoras de Polícia da A.C. e do Caribe.
2004	III cúpula da América Latina e Caribe com a União Europeia (México)	Prevenção da migração irregular, combate ao tráfico de pessoas e a participação e contribuição social dos imigrantes.
2006	Observatório Centro-Americano sobre violência (OCAVI)	Foco era contribuir com a segurança humana e a governabilidade da A.C.
10/2006	Centro Regional de Coordenação e Controle do Narcotráfico na A.C.	O CERCONAR é o órgão que converge diferentes meios para o combate em terra, mar e ar do narcotráfico.
2007	Unidade de Segurança Democrática da Secretaria Geral do SICA.	Órgão criado para dar seguimento aos acordos da Comissão de Segurança da A.C. e ao desenvolvimento da ESCA.
2007	XXXI Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo do SICA. (El Salvador).	As ideias da Estratégia de Segurança Regional da Centro-Americana (ESCA) passam a entrar no escopo.
2008	Comissão Regional de Prevenção à Violência Juvenil.	Órgão criado pela Comissão de Segurança da A.C.
2008	Organismo Superior de Controle Regional do SICA.	Projetos contra corrupção integrado às entidades fiscalizadoras da região.
2010	Conferência internacional para apoiar à ESCA (Panamá).	Alavancar os projetos da ESCA.

2011	Grupo dos Países Amigos e OI Cooperantes.	Divisão dos projetos e recursos para o funcionamento da ESCA.

Quadro 3.3 – Evolução Institucional da Segurança Democrática na A.C. 1990-2010.

Fonte: Matul e Segura (2010) e SICA[23]. Quadro elaborado pelo autor, 2018.

É importante salientar que o México, a Colômbia e os Estados Unidos tiveram parte em muitas das conferências, visto que era de interesse direto destes Estados o tratamento que a América Central dava ao combate do narcotráfico, crime organizado, imigração e gangues. Não se pode deixar de lado que os organismos internacionais e regionais, sobretudo, a União Europeia, PNUD, OEA, entre outras instituições também têm presença e financiamento na região centro-americana.

Matul e Segura (2010) apontam que de 1995 a 2009 a região foi muito ativa e, ainda é, na elaboração de planos, mecanismos, convênios, estratégias e projetos. Como os autores apontam, foram aprovados e adotados 41 documentos em nível regional, 12 planos, 7 mecanismos, 4 convênios, 4 estratégias e 3 projetos. Além disso, o pesquisador[24] do ILANUD (2019) explicou que houve sucesso em política de proteção do crime organizado neste período, como também em políticas penitenciárias, através da publicação de novos códigos penais e processuais.

Um ponto importante para o SICA, que inclusive apoiou o desenvolvimento da ESCA, foi sua reforma que se iniciou em 2009. De acordo com Carillo (2014) foi “un intento de reabrir de nuevo la agenda reformista para impulsar la integración ante el cambio de administración en la SG-SICA. Reconoce la necesidad de modernizar el Sistema para dar respuesta a las necesidades del mismo” (p.15). Ainda no autor, a reforma se tratou não de um governo específico, mas de um conjunto de propostas para modernização e busca pela eficácia com papel ativo do SG-SICA e do seu comitê executivo. Isto é, convergência em torno dos problemas comuns do período.

Nesse sentido, pode-se colocar esta ocasião como marco importante para a cooperação em segurança cidadã, sobretudo, pela criação da Unidade de segurança democrática[25] e seu planejamento com a ESCA (SG-SICA, 2012c). Além disso, a revisão de processos administrativos e financeiros, de normativas, de mecanismos de seguimento de mandatos presidenciais e de fiscalização, com apoio da cooperação internacional, sobretudo, da União Europeia (CARILLO, 2014). Neste período, também houve a negociação dos pontos prioritários da ESCA, incluindo a convergência para que se conseguisse financiamento para os projetos.

23 Disponível em: < https://www.sica.int/esca/resena_esca.aspx?IdEnt=1065&Idm=1&IdmStyle=1>. Acesso em jan. de 2018.

24 Entrevista conduzida, via questionário (2019), pesquisador do ILANUD, acadêmico e ex-diretor penitenciário na Costa Rica.

25 Documento resolução 02/2012. Disponível em: <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=83835&ident=1065&idm=1>. Acesso em 21 de jan.de 2019.

Ramirez (2016) aponta que o relançamento da integração foi importante para encorpar a ESCA, como estratégia essencial para os novos desafios para a segurança regional. Inclusive na Reunião de chefes de Estado sobre a segurança democrática há a afirmação de que

> *Reafirmar el compromiso de nuestros Gobiernos con la promoción, respeto y defensa de la institucionalidad democrática y de los derechos humanos, así como con la adopción de medidas a nivel regional para respaldar y proteger a los gobiernos democráticamente electos de la región, ante cualquier situación que amenace el orden constitucional democrátic*o (SICA, 2010, art.2)[26].

Além disso, foi somente após 2008 que as discussões da reforma do sistema foram abertas para que expertos da integração pudessem ajudar a pensar alternativas para a modernização da integração (CARILLO, 2014). Neste mesmo período, as discussões para o desenvolvimento da ESCA avançaram, gerando convergências dentro da OR. Esta **fase de otimismo** durou de 2008 até 2011, quando houve a reunião[27] com o grupo de amigos da ESCA para definir quais países iriam financiar quais projetos. Assim, os projetos passaram a ser implementados.

Importante ainda expor que o desenvolvimento da ESCA e os avanços na União Aduaneira foram condições essenciais para o vazio em objetivos que a integração estava vivendo, sobretudo, em dar respostas à sociedade (CARILLO, 2014). A ESCA, sobretudo, era vista em seu conjunto como política pública regional. A convergência, nesse período, trouxe a Costa Rica para o alinhamento de esforços em projetos na área de segurança democrática[28].

1.1.2 Instituições chaves

O SICA possui um emaranhado institucional bem definido com ramificações em diferentes áreas, as quais, com o relançamento da integração de 2010, envolvem segurança democrática, prevenção e mitigação de desastres naturais, integração social, integração econômica e fortalecimento da institucionalidade regional. Atualmente, o organograma do bloco segue abaixo:

---

26 Documento disponível em: < http://multimedia.laprensagrafica.com/pdf/2010/07/20100722-declaracion-final-sica.pdf>. Acesso em 21 de jan. de 2019.

27 Reunião disponível em: < https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8350.pdf>. Acesso em 21 de jan. de 2019.

28 Entrevista conduzida, via questionário (2019), pesquisador do ILANUD, acadêmico e ex-diretor penitenciário na Costa Rica.

Figura 3.1 – Estrutura institucional do Sistema de Integração Centro-Americano.

Fonte da figura[29].

Como é possível ver na figura 3.1, o envolvimento da integração em diferentes áreas é bem relevante. Papageorgiou (2011) explica que a estrutura do SICA é uma junção de aspectos intergovernamentais com natureza de comunidade. Ainda conforme o autor, somente a Corte Centro-Americana de Justiça possui grau supranacional. Outros órgãos ainda dependem dos Estados nacionais para funcionamento.

Para cada subsistema existe diferentes outros departamentos especializados em um dos temas da integração. Em geral, o SICA possui os seguintes órgãos no que se referem a algum grau de autoridade, conforme o Protocolo de Tegucigalpa (SICA, 1991, art. 12):

- A reunião de Presidentes;
- A reunião de vice-presidentes;
- O parlamento centro-americano;
- Corte centro-americana de justiça;
- Conselho de Ministro das Relações Exteriores;
- Comitê Executivo do SICA;
- Secretaria Geral do SICA;

29 Disponível em: <https://www.google.com/search?hl=pt-PT&q=sistema+de+integraci%C3%B3n+centroamericana+-sica&tbm=isch&source=iu&ictx=1&tbs=simg:CAESvwIJfQ5luryLCyAaswILEKjU2AQaBggVCAEICgwLELCMpwgaY-gpgCAMSKJMTsxObE8QdlROyE7ETwx2aE8wd2D-6PsQ-9T_10P5499j_1WP_1M_1kzcaMKyMlt84_1z8z7ZeOQln-C7_1LzYx4Oy2Lb0Paxsk4glK-HM2tUBncktANZc2VHNgwuJSAEDAsQjq7-CBoKCggIARIE_12qqXQwLEJ3twQka-nAEKHQoKc2NyZWVuc2hvdNqliPYDCwoJL20vMDF6Ym53ChoKCHdlYiBwYWdl2qWI9gMKCggvbS8wODZuaAoY-CgZudW1iZXLapYj2AwoKCC9tLzA1ZndiCigKFHN0YXRpc3RpY2FsIGdyYXBoaWNz2qWI9gMMCgovbS8wM3Foa-zNtChsKCHBhcmFsbGVs2qWI9gMLCgkvbS8wMzB6Zm4M&fir=Vi39Y7oWJas18M%253A%252Cl7mlctaP7LAJ9M%-252C_&usg=AI4_-kRtd3PLA8bWuo6l-m0JegnEO45VwQ&sa=X&ved=2ahUKEwjoqo7rrbvgAhWZD7kGHYh5D8gQ-9QEwAnoECAUQBA#imgdii=a2t5fhmKM6Q5OM:&imgrc=Vi39Y7oWJas18M:>. Acesso em 14 de fev. 2019.

- Comitê Consultivo do SICA.

Para que haja melhor entendimento de como se situa os aspectos de segurança dentro do bloco, é importante explicar o grau de autoridade dentro deste organismo regional. O processo decisório se encontra, sobretudo, na Reunião de Presidentes, Conselho de Ministros e Comitê Executivo, os quais iniciam e implementam o processo normativo regional[30]. As decisões não podem sair do escopo dos tratados que circundam o bloco. O quadro 3.4, a seguir, sintetiza os principais órgãos do SICA, dentro da lógica do grau de autoridades que lhes são competentes.

Quadro Órgão	**Função**
Reunião de presidentes	• Competência máxima de decidir e adotar normas obrigatórias. • O conselho de ministros das Relações Exteriores e o comitê executivo também possuem a mesma competência. • Constituída por chefes de Estados eleitos por meios constitucionais, os quais se reúnem a cada seis meses para dar as diretrizes do bloco. • Sua função é "[…] conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones, en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad."[31]. • Seu papel envolve harmonizar políticas exteriores de seus Estados, definir e direcionar políticas para o istmo, fortalecer a identidade regional, aprovar reformas, assegurar o cumprimento das obrigações definidas em reunião e nos tratados e admitir ou não um novo membro (SICA, 1991, art. 15). • A cada seis meses haverá um chefe de Estado como presidente pró-tempore. • A partir da entrada de Belize, a reunião passou a chamar Reunião de chefes de Estado e Governo do SICA.
Conselho de Ministro das Relações Exteriores;	• De acordo com o artigo 16 e 17 do Protocolo, este nível dá "[...] el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la REUNIÓN DE PRESIDENTES en lo que concierne a su ramo y preparar los temas que pueden ser objeto de la mencionada Reunión" (1991, art.16, grifo do SICA). • O Conselho de Ministros das Relações Exteriores serão os coordenadores principais deste órgão. • As funções destes ministros envolvem, democratização, pacificação, segurança e temas políticos, como também a coordenação e seguimento de ações de caráter social, político e cultural com repercussões em meio internacional (SICA, 1991, art. 17); • Além disso, "[…] la aprobación del presupuesto de la organización central, la elaboración de la agenda y preparación de las Reuniones de Presidentes, la representación de la región ante la comunidad internacional, la ejecución de las decisiones de los Presidentes en materia de política internacional regional, la recomendación sobre el ingreso de nuevos miembros […]" (SICA, 1991, art. 17); • Coletam as propostas de diferentes fóruns de ministros para o conhecimento da reunião de presidentes. • Como na reunião de presidentes, cada membro tem um voto e as decisões são tomadas por consenso, a não ser as de procedimentos que são por maioria qualificada. • As decisões dos conselhos de ministros se tornam obrigações normativas nos Estados e as objeções deverão ter caráter legal para análises (art. 22). • Se reúnem uma vez ou mais por semestre, quando necessário.

30 Disponível em: <https://www.sica.int/sica/vistazo/decisiones.aspx>. Acesso em jan. de 2018.

31 Disponível em: < https://www.sica.int/sica/rv.aspx> Acesso em jan. de 2018.

Comitê Executivo do SICA;	• Formado por representantes de cada um dos Estados participes, nomeados pelos seus presidentes, através dos ministros das relações exteriores. • O presidente do comitê executivo será o representante do país da última reunião de presidentes. • As reuniões ocorrem semanalmente. • A sua função, conforme o art. 24 do Protocolo de Tegucigalpa, são: assegurar execução, através da secretaria geral, das decisões adotadas nas reuniões de presidentes, estabelecer políticas setoriais, submeter o orçamento do bloco ao conselho de ministros das RE, submeter ao conselho de ministro das RE (presidente), o estabelecimento de secretarias e órgãos de apoio, aprovar normas e estatutos das secretarias e órgãos de apoio, revisar informe e atividades semestrais da secretaria geral com observações aos órgãos superiores.
Reunião de vice-presidentes	• Não possui funções claras. Papageorgiou (2011) aponta que é um resíduo do tratado do PARLACEN. • A função seria consultiva e de aconselhamento em relação à reunião de presidentes. • A reunião seria a cada seis meses.
Parlamento centro-americano	• Órgão para exposição, análises e recomendações. • É um órgão permanente eleito, o qual possui vinte deputados de cada Estado membro. • São eleitos por um período de cinco anos, por sufrágio Universal, direto e secreto[32]. • A sua sede é em Guatemala. • As funções envolvem: foro deliberativo para análise de assuntos políticos, econômicos, culturais, segurança, entre outras áreas; eleger, nomear ou remover funcionários executivos; propor projetos de tratados e convênios para áreas que necessitem; promover a consolidação democrática; contribuir para a vigência do direito internacional; recomendar soluções para os países em diferentes áreas; entre outras ações[33].
Secretaria Geral do SICA;	• É um órgão técnico. • Possui um secretário geral sob seu comando, o qual é nomeado pela reunião de presidentes por um mandato de quatro anos (SICA, 1991, art.25). Atualmente, o ex-presidente Vinícius Cerezo é o secretário geral, sendo pela primeira vez em toda a existência da secretaria que um ex-presidente se torna secretário. • As atribuições, segundo o tratado (SICA, 1991, art.26), são: representar o SICA internacionalmente; executar ou coordenar as ordens da reunião de presidentes, ministro e/ou comitê executivo; administração do bloco; gerir instrumentos internacionais sob seu comando; gerir a cooperação financeira e técnica para o SICA, através de contratos, convênios e doações; apresentar seu programa e orçamento anual; voz na reunião de presidentes e em todos os órgãos do bloco; cumprimento das disposições do tratado; nomear e remover pessoal administrativo da secretaria; exortar outros órgãos por má administração. • Sua sede é em El Salvador.

32Disponível em:<https://www.sica.int/consulta/entidad.aspx?Idn=199&IDCat=29&IdEnt=7&Idm=1&IdmStyle=1&noarea=0.>. Acesso em jan. de 2018.
33 Idem.

Comitê Consultivo do SICA	• Foi conformado em 1996. • Função principal é integrar a sociedade civil, através de organizações regionais representativas. • Assessora a secretaria geral sobre a política da organização, o processo de integração, como também formula iniciativas e recomendações. • Interliga com outros órgãos do sistema nos mesmos moldes com a secretaria geral. • Sua sede é em El Salvador. • Para citar como exemplo, há os comitês setoriais e os grupos de trabalho, em áreas como meio ambiente e desenvolvimento rural, assuntos sociais, assuntos econômicos e segurança democrática. • Este último tem a Fundação para a defesa dos direitos humano na América Central (FUNDEHUCA), como parte do comitê consultivo.
Corte de Justiça Centro-Americana	• É o órgão incumbido de garantir o cumprimento dos regramentos jurídicos do tratado. • É a única instituição supranacional do bloco. • Formado por magistrados de cada um dos Estados membros, tendo seu presidente e vice-presidente. • A sua sede é em Nicarágua.

Quadro 3.4 – Instituições do SICA e o grau de autoridade.

Fontes: SICA[34]; Quadro do autor, 2019.

Por fim, dentro dos órgãos chaves estudados nesta tese, tem-se a Comissão de Segurança Centro-Americana (CSC), a qual se encontra hierarquicamente abaixo da reunião de presidentes e do conselho de ministros das relações exteriores. A sua representação na secretaria geral é nomeada de Unidade de Direção de Segurança Democrática. A CSC surge em 1990, mas somente em 1995, com o tratado marco de segurança, é que se fortalece e se institucionaliza.

34 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão da CCJ, por meio de questionário em 2018 e entrevista conduzida com oficial de alto escalão (Diretoria geral de soberania e integridade territorial do MRE de El Salvador), por meio de questionário em 2018.

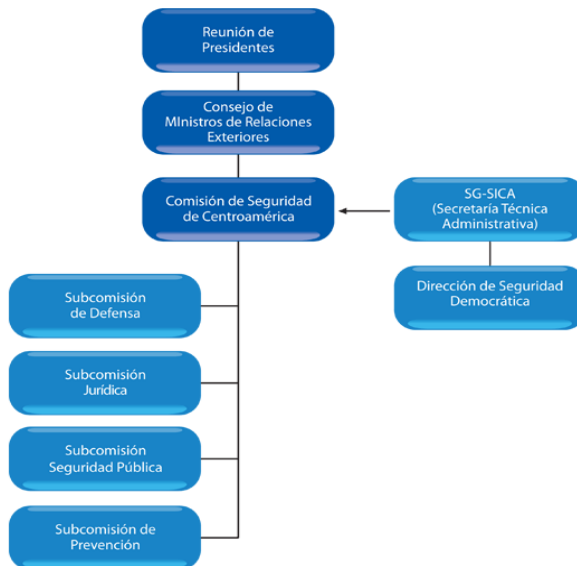



Figura 3.2 – estrutura institucional da Comissão de Segurança Centro-Americana.

Fonte da figura[35].

A CSC é a instituição encarregada pela execução, avaliação e andamento dos acordos, propostas e resoluções no que se referem a segurança regional e internacional. Ela é composta por vice-ministros das Relações Exteriores, de Segurança Pública e de defesa nacional. Há quatro sub-comissões importantes que é a de segurança pública, prevenção à violência, jurídica e de defesa. As decisões são tomadas por consenso, e as mesmas são levadas às instâncias superiores pela secretaria.

As funções da comissão envolvem: executar as decisões em matéria de segurança, oriundas dela mesma, reunião dos chefes de Estado e conselho de ministros; avaliar o cumprimento dos acordos em matéria de segurança; analisar problemas de segurança e propor soluções, sob a aprovação de instâncias superiores; coordenação e comunicação com as instâncias de segurança da região; coordenação operativa nas áreas de defesa, segurança pública e cooperação humanitária; elaborar propostas em coordenação com outros organismos internacionais na área de segurança; elaboração de um programa anual de atividades; informes periódicos de sistema de registro e armamentos; examinar a atuação de forças militares estrangeiras na região; analisar a situação interna pelos orçamentos militares de cada país da região; harmonização e modernização legislativa em matéria judicial e policial; confidencialidade de informações (SICA, 1995 Art. 52).

Atualmente, de acordo com Mora e Villarreal (2016), o SICA e suas entidades contam com 1.391 funcionários, variando entre regimes de trabalhos diferenciados,

35 Disponível em: < https://www.sica.int/csc/estructura.aspx>. Acesso em jan. de 2018.

alguns com mais benefícios e direitos e outros temporários, não havendo estabilidade. Mora e Villarreal[36] (2016) apontam, via entrevistas e publicações do "Programa del Estado de la Nación" (PEN), que a institucionalidade do SICA funciona, sobretudo, pelos seus diferentes espaços de coordenação intergovernamental, assim apontam os autores, "Estos avances demuestran el potencial que tiene la integración como plataforma para apoyar y complementar los esfuerzos y políticas publicas nacionales" (p.299).

O que se evidencia é que, de fato, existe uma organização regional diferenciada, com vinculações jurídicas entre o SICA e seus países, cimentado na coordenação[37] (CARRILLO, 2016). Contudo, embora haja tais vinculações, elas são desenhadas de maneira confusa[38], mesmo quando observa certa obrigatoriedade, como o caso das decisões do CCJ.

1.1.3 Breves destaques sobre a região centro-americana

É importante, aqui, fazer uma breve consideração sobre algumas particularidades da América Central. A América Latina, apesar de ser muitas vezes englobada em uma análise única, possui diferenças importantes entre suas sub-regiões. Por isso, aqui serão tratados alguns aspectos importantes, os quais mostram diferenças com a UNASUL. Eles são: conformação histórica da região; relação com os Estados Unidos; relacionamento entre os países; e, geografia.

- **Conformação histórica**

A conformação de um bloco regional não é algo recente, pelo menos como iniciativa para os países centro-americanos. De acordo com Peralta (2016) e Signorelli (2008), a região centro-americana passou a existir autonomamente, de fato, a partir de 1823, com o nome de "Províncias Unidas de Centroamérica". Posteriormente, "República Federal de Centroamérica" – Guatemala, El Salvador, Honduras Nicarágua e Costa Rica – similar aos territórios atualmente.

Após este período, até a metade do século XX, houve diversas tentativas de se retornar à união no istmo, por diversas formas, inclusive por força militar e acordos políticos (PERALTA, 2016; PAPAGEORGIOU, 2011). No mesmo sentido, Sacasa (2005) expõe que a América Central foi uma região de diferentes conflitos bélicos e de relações não amistosas entre os países.

Contudo, como aponta Molina (2014), haviam esforços de União e não de integração nos moldes que foram pensados à ODECA. Os esforços mencionados não se consolidaram em retorno da união por conta das já conformadas identidades nacionais (MOLINA, 2014).

---

36 Entrevista conduzida, via questionário (2018), através do Instituto "Programa do Estado de la Nación".
37 Como expõe Carrillo (2016) "El papel de articulación y liderazgo que están jugando los disntintos óganos e instituciones del SICA es fundamental, aunque insuficiente" (p.37). A coordenação, em geral, não promove regulação obrigatória.
38 Boa parte dos entrevistados aponta que existe certa confusão na normatividade do SICA, principalmente nas relações entre os níveis regionais e nacionais.

Peralta (2016) explica que apesar dos conflitos e dos esforços frustrados, há o que ele denomina de “un espíritu de regionalización entre los cinco países que habían formado la Unión” (p.2).

Argueta (2014) explica que as mudanças para o regime democrático ocorreram na América Central – sobretudo, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua – não das conquistas da sociedade civil ou, mesmo, da livre vontade dos grupos de interesses domésticos. Mas, acima de tudo, de pressões externas, tais como, os Estados Unidos, a União Europeia, por exemplo. Em outras palavras, a democracia não era a primeira escolha dos grupos (elites reguladoras) que queriam se manter no poder, mas os impasses com os militares, em conjunto com as pressões externas, fizeram com que a democracia liberal fosse escolhida como regime de governo (TICKNER; HERZ, 2012). Em partes, este histórico explica os conflitos e a forma híbrida de algumas instituições destes países, conforme Argueta (2014) e pesquisadores[39] do ILANUD (2019). Importante expor que na América do Sul, o processo de democratização não veio carregado por um contexto pós-conflito, como na América Central.

De qualquer maneira, a integração na década de 1990, trouxe uma nova agenda pacífica e democrática na região centro-americana. Conforme a Cepal (2004) “El fin de las guerras internas y la recuperación de espacios de entendimiento entre los gobiernos sobre la necesidad de reconstruir y retomar la agenda de desarrollo, propiciaron el reinicio de la integración regional en los años noventa” (p.4).

- **Relação de dependência e de troca com os Estados Unidos**

Uma característica importante do regionalismo centro-americano é sua vinculação aos Estados Unidos (PERALTA, 2016). A América Central não buscou uma autonomia à América do Norte, como o fez a América do Sul nos anos 2000. Peralta (2016) complementa que os Estados Unidos “[…] es el primer socio comercial de la región, uno de los principales inversores y proveedores de cooperación, de turismo y, fundamentalmente, el receptor de la gran mayoría de emigrantes centroamericanos”[40]. Os Estados Unidos têm com a América Central o Tratado de Livre Comércio (CAFTA – sigla em inglês), que mais recentemente incluiu a República Dominicana[41].

Além disso, os Estados Unidos também têm trabalhado bilateralmente com os países da região através do CARSI (“Central American Regional Security Initiative”)[42]. Recentemente, o país também tem fomentado a Aliança para a Prosperidade para o Triângulo Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras), um plano desenvolvido para

39 Entrevistas conduzidas, via questionário (2019), com dois pesquisadores do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas.

40 Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/4678/5672>. Acesso em 04 de fev. de 2019.

41 Disponível em: < https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta/final-text>. Acesso em 04 de fev. de 2019.

42 Para mais informações vide: < https://www.state.gov/j/inl/rls/fs/2017/260869.htm>. Acesso em 04 de fev. de 2019.

o desenvolvimento produtivo, investimento em capital humano, segurança cidadã e fortalecimento das instituições locais. De acordo com Meyer (2019), os Estados Unidos têm aportado desde 2016 2.1 bilhões de dólares na América Central. Destes, o autor explica que 41% foram para o triângulo norte. Recursos usados para diversas atividades que vão desde a economia, segurança, Estado de direito até reformas judiciais, combate às gangues e à criminalidade organizada.

Como será mostrado no capítulo 4, a América do Sul tem buscado um afastamento dos Estados Unidos desde o início dos anos 2000, quando não aceitou as investidas do país norte-americano em estabelecer uma Área de livre comércio das Américas (NERY, 2016). Atualmente, com a crise na Venezuela intensificada e a entrada de governos economicamente mais liberais, a América do Sul se mostra mais aberta aos Estados Unidos na região.

- **Conflitos e relacionamento entre os países**

Outro ponto importante é que a OR não possui uma homogeneidade no relacionamento entre os países, tanto é que há os sub-blocos (PERALTA, 2016; FUENTES; PELLANDRA, 2011). Por um lado, a América Central dos quatro países (CA-4), são os países que são membros de todos os órgãos e tratados do SICA – avançaram na livre circulação de pessoas, os quais são conformados por Honduras, Guatemala, El Salvador e Nicarágua. Por outro, há os Estados que escolhem quais tratados querem fazer parte, estes são formados por Costa Rica, Panamá, Belize e, mais recentemente, República Dominicana.

O motivo da existência dos dois sub-blocos envolve diferentes fatores. A Costa Rica, por exemplo, tem sido membro desde as décadas iniciais, mas não compartilhou, historicamente, dos mesmos problemas que os países vizinhos, tais como as ditaduras, problemas socioeconômicos e, não tem exército próprio (PERALTA, 2016; PAPAGEORGIOU, 2011). Costa Rica, de fato, tem receio de perder autonomia de seus interesses nacionais e, por isso, até hoje, não se integrou ao PARLACEN e nem a Corte Centro-Americana de Justiça. Álias, de acordo com um pesquisador[43] do ILANUD (2019), a Costa Rica não tem confiado na institucionalidade do SICA, por julgá-la muito burocratizada e sem eficiência. Ainda no pesquisador, a Costa Rica já enviou diversas propostas de reforma, como a do TMSD, mas não tem obtido sucesso nas mesmas.

Já Belize, Panamá e República Dominicana possuem contextos históricos e culturais diferentes aos do norte do bloco. Peralta (2016) explica que a incorporação destes países ao órgão se dá por vantagens de inserção de mercado e de potencialização de suas capacidades em âmbito regional para contatos internacionais. Fuentes e Pellandra (2011),

43 Entrevista conduzida, via questionário (2019), pesquisador do ILANUD, acadêmico e ex-diretor penitenciário na Costa Rica.

neste contexto explicam:

> *La diferencia en las velocidades de integración se ha observado en la tendencia a la subagrupación al interior del MCCA. El Salvador, Guatemala y Honduras han celebrado acuerdos con el fin de acelerar la integración, y a partir de 1992 han conformado el llamado "Triángulo Norte", al que un año después se unió Nicaragua, para formar el "Grupo de los Cuatro". Uno de los hechos más reseñables desde la firma del Protocolo de Guatemala hasta la fecha actual fue la intención de Guatemala y El Salvador de avanzar con mayor celeridad en el proceso de integración económica y con ello buscar impulsar también el proceso común centroamericano y especialmente la unión aduaneira* (p.11).

Embora os conflitos bélicos já não estejam no menu dos países centro-americanos, Peralta (2016) afirma que ainda há disputas territoriais e marítimas entre os Estados. Para o autor, a maioria dos países tiveram ou ainda tem algum tipo de disputa em instituições internacionais, como, por exemplo, houve a busca pela Corte Internacional de Justiça, por conta do conflito diplomático entre a Costa Rica e a Nicarágua 2010-2015, em que foi decidida que uma ilha de 3 quilômetros quadrados ficaria em território costarriquenho. Até hoje, há resquícios de conflito[44]. Na América do Sul, as diferenças ideológicas acabaram por paralisar as principais atividades da UNASUL na atualidade. Mesmo antes de 2018, as trocas de governos na região já mostravam problemas de seguimento da OR.

- **Geografia**

O SICA é formado por 8 países: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana. Os países que conformam a OR possuem extensão territorial de 570.947 quilômetros quadrados[45]. A soma total da população é estimada em 58.287.424 habitantes com dados de 2016-2017[46]. Todos os países têm como principal sócio comercial os Estados Unidos, exceto pela República Dominicana que possui o Reino Unido como principal sócio comercial. A UNASUL em termos de quantidade de países, território e economia ultrapassa muito o SICA, conforme será mostrado no capítulo 4.

A importância deste tópico se dá pelo fato de que algumas circunstâncias são inerentes às sub-regiões, não podendo ser descolada da análise. Portanto, as variáveis contextuais, a relação com os Estados Unidos, a relação entre os países e a geografia não podem ser desconsideradas ao pensar a comparação entre a América Central e a do Sul.

1.2 Análise do processo e dos *outputs*

Após fazer uma descrição histórico institucional do SICA, este capítulo vai focar em

44 Disponível em: < https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42921565>. Acesso em 04 de fev. de 2019. O mesmo confirmado por entrevista, via questionário, por um pesquisador do ILANUD (2019).

45 Disponível em: < https://www.sica.int/miembros/miembros.aspx>. Acesso em 07 de fev. de 2019.

46 Disponível em: https://www.indexmundi.com/guatemala/>, https://www.indexmundi.com/belize/, https://www.indexmundi.com/el_salvador/, https://www.indexmundi.com/honduras/, https://www.indexmundi.com/costa_rica/,https://www.indexmundi.com/panama/, https://www.indexmundi.com/dominican_republic/, e https://www.indexmundi.com/nicaragua/. Acesso em 07 de fev. de 2019.

um segundo aspecto que é a análise dos processos com foco nas estratégias e nos planos de ações formulados no âmbito do conselho de segurança da AC de 2008 a 2018 (ESCA). Além disso, também haverá o foco nos resultados ("outputs") dos projetos. Esta fase é categorizada por esta tese como **Fase de construção, implementação e resultados dos projetos.** A maioria dos projetos da ESCA foram construídos, implementados e avaliados entre o período de 2010 a 2016. Após isto, ocorre a fase de pessimismo (2016-2018).

1.2.1 Estratégia de Segurança da América Central (ESCA) – 2008-2018

Os primeiros indícios da ESCA aparecem em 2006 na Cúpula Presidencial de Bosque de Zembranos (SICA, 2006; CSC, 2007), havia intenções de se criar uma estratégia de âmbito regional. Os líderes estavam preocupados com o aumento evidente da violência e do crime organizado naquela década. Assim, a ESCA surgi, um ano depois[47] (CSC, 2007), através das reuniões de chefes de Estados do SICA, como uma iniciativa a ser desenvolvida. Assim, em 2008, começam a se desenhar os planos de ações. Foi imputado à secretária geral do SICA, o processo de revisão e atualização da ESCA, bem como apoiar o grupo "Ad Hoc" para que o mesmo realizasse estudos, entre 2009-2010, sobre qual deveria ser a prioridade de segurança da região.

Dessa forma, a estratégia veio a se consolidar, de fato, em 2010 com a renovação da integração centro-americana, em que um de seus eixos principais veio a ser a segurança democrática (MORA; VILLARREAL, 2016; SG-SICA, 2011b; CARCERES, 2010). Por isso, em 2010, houve, na Guatemala, a reunião inter-setorial de ministros de Estado do SICA, na qual "[...] instruyeron a la CSC adecuar la ESCA atendiendo las amenazas nacionales e internacionales, incorporándole nuevos elementos para fortalecer y convertirla en una estrategia integral, viable y efectiva" (SG-SICA, 2013b, p.16). Isto é, a revisão da estratégia.

E, por fim, em 2011, após 12 reuniões o grupo definiu o orçamento da ESCA, o seu plano de ação definitivo, o documento de consenso sobre as 14 prioridades do SICA, 22 perfis de projetos de caráter regional e a incorporação de 4 componentes centrais à estratégia (SG-SICA, 2013b; SG-SICA, 2011a). O quadro abaixo mostra as prioridades da ESCA. Destes até 2018, apenas dez projetos foram cumpridos.

47 Disponível em: < https://www.sica.int/esca/componente/index.aspx?Idm=1>. Acesso em 18 de out. de 2018.

Código	Prioridades
A.A	*Fortalecimiento de las capacidades para la interceptación e interdicción contra el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico ilícito y la trata de personas, así como el lavado de activos y distribución de los bienes producto del delito.*
A.B	*Tecnología y capacitación en seguridad fronteriza.*
A.C	*Innovación Tecnológica, Equipamiento, Comunicaciones y Sistemas de Información para Mejorar las Capacidades de Prevención y Persecución al Delito.*
B.A	*Prevención de la violencia contra las mujeres.*
B.B	*Prevención social de la violencia y delincuencia que afecta la juventud*
B.C	*Prevención del consumo indebido de drogas, tratamiento, rehabilitación y reinserción.*
B.D	*Educación y capacitación para el trabajo juvenil.*
B.E	*Prevención social de la violencia desde los gobiernos locales.*
B.F	*Prevención de la violencia armada en Centroamérica.*
C.A	*Profesionalización de los encargados de la seguridad penitenciaria*
C.B	*Construcción y modernización de la infraestructura penitenciaria.*
C.C	*Capacitación en herramientas para la educación, rehabilitación y reinserción.*
D.A	*Seguridad, ayuda y asistencia humanitaria en caso de desastres.*
D.B	*Modernización y profesionalización de las instituciones de seguridad.*

Quadro 3.5 - 14 Prioridades de projetos dentro da Estratégia de Segurança da América Central.

Fonte: SG-SICA (2011c)[48].

É importante salientar que em 2011, a ESCA passou a funcionar através do financiamento do grupo de amigos[49] em que fazia parte a União Europeia, os Estados Unidos, a Espanha, Itália, Taiwan, entre diversos outros doadores. Contudo, é relevante apontar que a União Europeia e alguns países específicos europeus, como Espanha, são os que mais aportam recursos para o desenvolvimento dos projetos (MORA; VILLAREAL, 2016). Entre os anos de 1992-2014, dos 249 projetos registrados no órgão de cooperação do SICA, 66% eram oriundos da Europa, cerca de 700 milhões de dólares (MORA; VILLAREAL, 2016). O segundo maior doador era Taiwan com 12% e EUA com 6%. Atualmente, o financiamento em segurança democrática no bloco abarca 21% do orçamento total do bloco centro-americano (SG-SICA, 2017c).

Ramirez (2016) vai mais além, ele aponta que o orçamento definido para a ESCA, em 2011, era de 2.103 bilhões de dólares, sendo que 403 milhões era de doações dos Estados Unidos, Espanha, Canadá e Austrália e 1.700 bilhões de empréstimos do Banco Mundial e BID. Não consta no relatório dele a União Europeia, Itália, Taiwan, entre outros. Os princípios reitores da ESCA foram construídos conforme o quadro 3.6 abaixo:

48 Disponível em: <http://intercoonecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Informe123.pdf>. Acesso em 12 de dez. de 2018.

49 Disponível em: <https://www.sica.int/consulta/reuniones.aspx?Idm=1&ident=1072&IdEntStyle=1065&idms-tyle=1&idm=1.>. Acesso em 18 de out. de 2018.

Estado de direito, comprende a supremácia do imperio da lei, a existencia da segurança jurídica e o efetivo exercício das liberdades cidadãs.
Fortalecimento das instituições democráticas em cada um dos Estados.
Subordinação das forças armadas, da policía e da segurança pública às autoridades civis constitucionalmente eleitas.
Manutenção de um diálogo flexível, ativo e a colaboração mútua sobre os aspectos da segurança em seu sentido integral, a fim de garantir o caráter irreversível da democracia na região.

Quadro 3.6 - Princípios reitores da ESCA.

Fonte: elaborado pelo autor, 2019, dados literais SICA50, SG-SICA (2011c, tradução nossa).

O conselho consultivo da comissão de segurança cidadã, dentro dos princípios do quadro acima expões que: “La Estrategia de Seguridad de Centroamérica constituye un hito histórico que marca el inicio de una nueva etapa en los esfuerzos para consolidar a Centroamérica como una región segura, en paz, libertad, democracia y desarrollo” (CC-SICA, 2015, p.19).

Conforme o quadro acima é possível identificar que a ESCA tem seus princípios bem definidos, sobretudo, no que se refere ao fortalecimento democrático e do Estado de direito. A ESCA é vista por alguns acadêmicos como uma política pública regional, implementada na forma de projetos (CARRILLO, 2016; POZO, 2016; entre outros). É possível afirmar também que a ESCA é uma estratégia importante criada para incidir nos efeitos negativos causados, sobretudo, pela violência e o crime organizado na região. Um dos efeitos claros, ainda em López (2013) e outros documentos das reuniões da CSC (2007; 2010a; 2010b; entre outros) vistos nesta tese, é a ameaça à estabilidade democrática. Toda a problemática da violência, drogas, ineficiência da justiça, crime organizado incidem negativamente na consolidação democrática na região[51].

A cúpula de chefes de Estado ainda continua sendo o órgão máximo que determina o modelo de segurança para a região. O conselho de ministros das relações exteriores ainda é o órgão central de coordenação das propostas dos conselhos setoriais e intersetoriais. E a Comissão de Segurança da Centro-Americana (CSC, 2007; 2010a; 2011a) é encarregada de execução, avaliação e seguimento das propostas, resoluções e acordos na área de segurança regional e internacional do SICA (SG-SICA, 2014a; 2014b) em conjunto com a secretaria de segurança democrática. Esta última também dá publicidade nos avanços alcançados. A CSC é composta por quatro sub-comissões, as quais auxiliam nos trabalhos. Elas são: segurança pública; defesa; prevenção à violência; e, jurídica.

Assim, o objetivo da ESCA passou a ser o estabelecimento de “[...] componentes y actividades necesarias para fortalecer en la región centroamericana, la seguridad de las

50 Disponível em: <https://www.sica.int/esca/marco_j.aspx?IdEnt=1065&Idm=1&IdmStyle=1>. Acesso em 18 de out. de 2018.

51 Entrevista conduzida, via questionário (2019), com oficial de alto escalão do MRE-Guatemala (Vice ministro).

personas y sus bienes que permita a nuestros pueblos alcanzar los objetivos del desarrollo humano sostenible" (SG-SICA, 2013b, p.20). Como apontou um oficial do SICA[52] (2018), os temas da democracia, paz, liberdade e desenvolvimento não podem ser vistos de forma separada no SICA. As instâncias coordenadoras que são responsáveis pela execução dos projetos da ESCA são, conforme SICA[53]:

- Conselho Judicial Centro-Americano e do Caribe;
- Conselho Centro-Americano e do Caribe de Ministérios Públicos;
- Instituto Centro-Americano de Estudos Superiores Policiais;
- Centro de Instrução Antidrogas da América Central;
- Comissão de Chefes e Diretores de Polícia da América Central, México, Caribe e Colômbia.

Os principais eixos estratégicos que compõem a ESCA são: combate ao delito; prevenção da violência; reabilitação, reinserção e segurança penitenciária; e, fortalecimento institucional (SG-SICA, 2011b). Cada eixo possui perfis de projetos vinculados a ele. Assim, o de combate ao delito possui nove, os quais podem ser visualizados no quadro 3.7 abaixo.

Identificador	**Projeto**
A.A.1	*Combate al Desvio de sustancias Controladas en Centroamérica*
A.A.2	*Control de Armas de Fuego Legalmente Inscritas e Incautadas en Centroamérica*
A.A.3	*Interdicción e Interceptación del Narcotráfico Internacional y de los Bienes Producto de este Delito En Centroamérica*
A.B.1	*Coordinación Interinstitucional y Regional para la Seguridad Fronteriza en Centroamérica*
A.C.1	*Fortalecimiento de la Investigación Criminal en Centroamérica*
A.C.2	*Fortalecimiento de la Capacidad de Detección del Narcotráfico y Crimen Organizado en el Espacio Aéreo, Marítimo y Terrestre en la Región Centroamericana*
A.C.3	*Incremento de la Capacidad de Movilidad para la Interdicción e Intercepción Aérea, Marítima y Terrestre en el Combate al Delito en Centroamérica*
A.C.4	*Incremento de la Capacidad de Comunicación para el Combate al Delito en Centroamérica*
A.C.5	*Plataforma Tecnológica Centroamericana para el Intercambio de Información en Tiempo Real en la Lucha Contra el Delito*

Quadro 3.7 – Projetos de combate ao delito da ESCA.

Fonte: SICA[54]; SICA (2011b).

O documento da Secretaria Geral do SICA (SG-SICA- 2011b; CSC, 2011a) expõe

52 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial da coordenação de projetos da ESCA (SICA).
53 Disponível em: < https://www.sica.int/esca/vista.aspx?Idm=1>. Acesso em jan. de 2018.
54 Disponível em: < http://www.sica.int/esca/proyectos.aspx>. Acesso em jan. de 2018.

que estes projetos têm como objetivo fazer com que a lei funcione, com foco no crime organizado – iniciativas conjuntas, enfrentamento do tráfico humano e de imigrantes, ações coordenadas contra roubos, extorsões e sequestros -, combate ao tráfico de drogas, deportação de indivíduos com antecedentes criminais, rede de dados anti-gangues, homicídios, tráfico de armas, terrorismo, corrupção, entre outros assuntos pertinentes.

No que se refere à prevenção de violência, o quadro 3.8 abaixo expõe seis perfis de projetos.

Identificador	**Projeto**
B.A.1	*Proyecto de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres en Centroamérica*
B.B.1	*Proyecto de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia que Afecta a la Juventud en Centroamérica*
B.C.1	*Proyecto de Prevención del Consumo Indebido de Drogas, Tratamiento, Rehabilitación y Reinserción en Centroamérica*
B.D.1	*Proyecto Regional de Educación y Capacitación para el Trabajo en Centroamérica*
B.E.1	*Proyecto de Prevención Social de la Violencia Desde los Gobiernos locales en Centroamérica*
B.F.1	*Proyecto de Prevención de la Violencia Armada en Centroamérica*

Quadro 3.8 – Projetos de prevenção à violência da ESCA.

Fonte: SICA[55]. SICA (2011b).

Os projetos do eixo "prevenção da violência" envolvem, sobretudo: a prevenção à violência juvenil; prevenção à violência armada; prevenção à violência com base em gênero; prevenção ao contrabando e tráfico de pessoas; prevenção ao uso de drogas; prevenção em nível local; e, segurança regional (SG-SICA, 2014a; 2014b; 2014c; 2014h; CSC, 2011a; 2011c).

Já os perfis de projetos voltados para a questão das penitenciárias, sendo este eixo um dos mais problemáticos e com escassos recursos, devido a sua complexidade e grandeza, estão no quadro 3.9 abaixo.

Identificador	**Projetos**
C.A.1	*Modernización de los Sistemas Penitenciarios de la Región (Mejoramiento de la Gestión Penitenciaria y Procesos Formativos)*
C.B.1	*Mejoramiento de la Infraestructura Penitenciaria Regional.*
C.C.1	*Reinserción Social y Laboral de Personas Privadas de Libertad en Centroamérica.*

Quadro 3.9– Projetos de reabilitação, reinserção e segurança penitenciária da ESCA

Fonte: SICA[56]; SICA (2011b).

55 Idem.
56 Idem.

O foco está no gerenciamento das penitenciárias da América Central. Um tema muito complexo e que gera em toda a América Latina extensos debates. A Comissão Europeia (2014), através de seu programa multianual 2014-2020, aponta que os sistemas penitenciários saturados e ineficazes da América Central é uma via fácil para a infração dos direitos humanos.

Por fim, o último eixo é o fortalecimento institucional da integração no que se refere à supervisão, monitoramento e coordenação dos projetos no âmbito da segurança democrática, com foco na ESCA. O quadro 3.10 evidencia-os.

Identificador	Projeto
D.A.1	*Fortalecimiento de las Unidades de Ayuda Humanitaria y de Rescate a Nivel Nacional en Situaciones de Desastres e Implementación de un Mecanismo Regional*
D.B.1	*Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias Vinculadas a la Seguridad y la Justicia en el Nivel Nacional y Regional*
D.B.2	*Modernización con Visión Regional de las Instituciones Nacionales Encargadas de la Seguridad en Centroamérica*
D.B.3	*Fortalecimiento del Programa de Protección De Victimas, Testigos y Demás Sujetos que Intervienen en la Investigación Criminal*

Quadro 3.10– Projetos de fortalecimento institucional da segurança democrática da ESCA.

Fonte: SICA[57]; SICA (2011b);

O foco é, sobretudo, o fortalecimento das instituições de segurança centro-americanas e de órgãos de prevenção de crime. Além disso, há a ênfase deste fortalecimento institucional no nível domésticos dos membros do SICA. Atenção às instituições de defesa contra o feminicídio e de desastres naturais (SG-SICA, 2011b; 2014c).

Os projetos ficam a cargo de instituições executoras e organizações administradoras sob o guarda-chuva institucional da CSC e do SG-SICA. Por exemplo, o projeto B.A.1 (SG-SICA, 2016d) do quadro 3.8 sobre as mulheres, ele tem como instituições executores SG-SICA, o Fundo de Populações das Nações Unidas e a Organização Internacional para as Imigrações, sendo o Fundo de Populações das Nações Unidas o ente administrador do projeto. Os países doadores são Finlândia e Países Baixos. Assim ocorre com os outros projetos do SICA.

De 2010 até 2018 foram colocados em prática oito projetos prioritários dos quatro eixos acima (CSC, 2012a; 2012b), os quais são financiados pela cooperação internacional, sobretudo Espanha e UE (MORA; VILLARREAL, 2016). Os 14 projetos prioritários de intervenção, bem como todos os 22 perfis de projetos possuem objetivos de perseguir a estabilidade democrática (SG-SICA, 2011b; CARCERES, 2010). Isto é, enfrentar as causas

57 Idem.

de instabilidades na região que envolvem drogas e a violência generalizada. Como expõe SG-SICA (2013b):

> *En los últimos años las acciones que los países del SICA realizan para disminuir los índices de violencia, han adquirido una dimensión integral y complementaria, hemos avanzando en la construcción de un concepto más amplio de seguridad, que nos permita enfrentar de forma integral la violencia y la criminalidad organizada transnacional que incide negativamente en el proceso de consolidación democrática de Centroamérica* (p.33).

Inclusive Carceres (2010) acrescenta que o SICA-ESCA é o primeiro modelo de segurança democrática no mundo com um esquema integral de segurança humana. O SG-SICA (2012a) aponta que a ESCA "[…] es la única Estrategia Regional existente hasta ahora y reconocida por la Comunidad Internacional". (p. 14). A partir de 2015, o CSC (2015d) permitiu que se três países quisessem levar adiante um projeto, já era o suficiente para que acontecesse os trâmites para executá-lo. Por isso, alguns dos projetos acima são aplicados em cidades específicas de, pelo menos, três países.

Em geral, a comissão de segurança democrática se reúne uma vez por semestre para definir as diretrizes e tomar decisões sobre os procedimentos a serem adotados no semestre, sobretudo, acerca da agenda e do orçamento (custos). Este trabalho analisou de 2008 a 2018 cerca de 90 documentos, os quais incluem as declarações conjuntas, as atas de reuniões, os documentos de avaliação e de seguimento dos projetos e os planos de ação na atuação da ESCA-SICA. Os "outputs" dos projetos serão mostrados e explicados no próximo tópico.

Em linhas gerais, a ESCA tem sido um marco na cooperação em segurança cidadã da América Central, principalmente ao se apresentar como uma solução conjunta para os problemas da região. De fato, esta tese ao analisar os projetos tem visto uma atuação mais enérgica da secretária geral na implementação dos mesmos e na negociação com os atores.

1.2.2 Análise dos Outputs

Neste tópico esta tese se propõe a mostrar os resultados das ações da Estratégia de segurança democrática ao longo de seus anos. Os resultados abarcam, sobretudo, o período de maior implementação dos projetos (2010 a 2016). Entre 2015-2016, muitos dos projetos foram avaliados, revisados ou, mesmo, finalizados conforme seus resultados e recursos. Esta parte se mostra importante, visto que apesar dos projetos já serem considerados "outputs" é possível também identificar ações em níveis regionais, nacionais e até locais no caso centro-americano.

Somente neste tópico 3.2.2, foram analisados 42 documentos sobre os resultados dos projetos mais os sítios eletrônicos dos órgãos financiadores, onde se encontram mais

resultados. A divulgação e monitoramento dos resultados fica a cargo da secretaria geral do SICA, através da Unidade de segurança democrática. Além disso, como no tópico anterior foram analisadas as 38 atas da Comissão de Segurança Centro-Americana (CSC).

A grande preocupação presente com a estratégia da ESCA, de acordo com o SG-SICA (2014h), é não somente proteger a vida das pessoas e seus bens, mas também evitar a debilidade institucional da democracia e sua governabilidade nos Estados membros do SICA. Além disso, o documento ainda aponta, efeitos negativos em governança, gerando desestabilização nacional e regional. Conforme plano de formação regional em justiça (SG-SICA, 2014h) explica:

> *Las amenazas […] van más allá de poner en riesgo la vida de las personas y sus bienes, a tal punto que se pone en riesgo la democracia misma y puede debilitar las bases de la gobernabilidad de los estados miembros del SICA y por tanto del propio Sistema de Integración Centroamericana* (p. 25).

No documento de ação da ESCA (SG-SICA, 2011b), há uma referência clara que o sistema de segurança, jurídico e penal precisam ser o foco do bloco como meio de consolidar a governabilidade e o Estado de direito dos países centro-americanos. O mesmo tipo de referência ocorre na avaliação anual de seguimento do projeto em 2013 (SICA-ESCA, 2013b), o documento aponta que a violência e a criminalidade transnacional incidem de forma negativa na consolidação democrática na região. O plano de formação regional em justiça (2014h) explica, neste sentido,

> *El Modelo de Seguridad Regional es uno de los elementos del Sistema de la Integración Centroamericana, y constituye un instrumento clave para el propósito de contribuir a la consolidación de Centroamérica como región de paz, libertad, democracia y desarrollo, es decir, para una Centroamérica segura en la que se puedan cumplir los grandes objetivos del desarrollo nacional y regional* (p. 25-26).

Outro fator comum nos documentos é a revisão do TMSD, pois o mesmo é colocado como desatualizado para que os países possam seguir. Inclusive diferentes autoridades entrevistadas têm colocado que a revisão do TMSD é fundamental para que a região possa progredir na área de segurança democrática[58]. Um dos grandes "outputs" regionais foi a criação do plano mestre para a formação regional de justiça e segurança para o fortalecimento institucional dos setores de justiça e segurança dos Estados (SG-SICA, 2014h; CSC, 2014b).

O plano possui aspectos comuns tais como combate ao crime organizado, corrupção e referências voltadas para o fortalecimento do Estado de direito. Dentro deste contexto, houve a sistematização e comparação de experiências do uso da polícia comunitária nos países do SICA, principalmente Nicarágua, Honduras, El Salvador e Guatemala (GIZ,

58 Diferentes oficiais de alto escalão, técnicos e acadêmicos apontam a necessidade da revisão do TMSD.

2014a; 2014b; SG-SICA, 2016g; CALDERÓN; DUMANI; MATUTE, 2014).

Notavelmente, a região tem tido estratégias e realizado cooperação em segurança cidadã, a perspectiva de gênero, com foco em violência doméstica e cursos para mulheres, também tem tido atenção do SICA e seus parceiros na implementação dos projetos (CSC, 2015d). Neste tópico haverá uma sistematização de resultados, conforme a disponibilização dos documentos e das entrevistas e questionários respondidos pelos atores.

O quadro 3.11 abaixo apresenta os projetos prioritários, os quais foram selecionados pelos seguintes motivos, conforme SG-SICA (2013b, p.23): são projetos pontes para a implementação de outros; geram complementariedade para potencializar o resultado de projetos já executados ou que vão ser executados; coincidência da agenda da região com a dos cooperantes; há interesse de dois ou até mais cooperantes; há disponibilidade de recursos (não reembolsáveis), bem como assistência técnica para sua implementação.

Código	Projetos executados e/ou em execução
A.A.2	*Control de Armas de Fuego Legalmente Inscritas e Incautadas en Centroamérica*
A.A.3	*Interdicción e Interceptación del Narcotráfico Internacional y de los Bienes Producto de este Delito En Centroamérica*
A.B.1	*Coordinación Interinstitucional y Regional para la Seguridad Fronteriza en Centroamérica*
A.C.1	*Fortalecimiento de la Investigación Criminal en Centroamérica*
B.A.1	*Proyecto de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres en Centroamérica*
B.B.1	*Proyecto de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia que Afecta a la Juventud en Centroamérica*
B.E.1	*Prevención Social de la Violencia desde los Gobiernos Locales en Centroamérica*
C.A.1	*Modernización de los Sistemas Penitenciarios de la Región (Mejoramiento de la Gestión Penitenciaria y Procesos Formativos)*
D.B.1	*Profesionalización y tecnificación de las policías e instancias vinculadas a la seguridad y la justicia en el nivel nacional y regional*
D.B.2	*Modernización con visión regional de las instituciones nacionales encargadas de la Seguridad en Centroamérica.*
D.B.3	*Fortalecimiento del Programa de Protección De Victimas, Testigos y Demás Sujetos que Intervienen en la Investigación Criminal*

Quadro 3.11 - Projetos em execução ou executados entre 2008-2018

Fonte: SICA (2013b, p.31-32).

Inicialmente, em 2011, a CSC aprovou oito destes projetos com um montante de 333 milhões de dólares, em que a secretária geral apresentou ao grupo de amigos cooperantes (SG-SICA, 2012a). Como apresentado no tópico acima, o grupo tinha desde a União Europeia e seus países individualmente até os Estados Unidos, países asiáticos, Banco Mundial, agências da ONU, entre outros cooperantes. Até aquele momento havia a possibilidade de orçamento de cooperação que chegava aos 564.83 milhões de dólares

(SG-SICA, 2012a). Os países doadores se propuseram a doar o montante ao longo do funcionamento da estratégia. Os recursos disponíveis para uso naquele período chegaram a 79 milhões de dólares (SG-SICA, 2012a; 2013b).

De forma a sistematizar os investimentos em cada projeto, conforme o quadro 3.11 acima, esta tese pinçou as seguintes informações da União Europeia[59] e do sítio eletrônico do sistema de informação da cooperação regional (SICOR) do SICA. À primeira vista, o SICOR apresenta alguns projetos que já estão consolidados com busca de financiamento ou em execução. O quadro abaixo mostra aqueles voltados para segurança democrática.

Código/ nome	**Data de início da execução**	**Fonte de financiamento**	**Montante total (milhões dólares)**	**Estado atual**
SEFRO	01/10/2010	União Europeia	8.520.000	Em execução
CASAC	21/11/2012	União Europeia	2.967.000	Em execução
A.B.1	01/04/2013	Canadá	579.396,10	Finalizado (31/03/2015)
B.A.1	01/07/2013	Finlândia e Holanda	18.593.852	Em execução
B.E.1	01/12/2013	União Europeia	7.427.959	Em execução
D.B.1	02/07/2012	Espanha	7.044.109,20	Em execução
D.B.1	13/12/2013	União Europeia	21.724.345,50	Aprovado para execução.
D.B.2	01/03/2012	Espanha	4.312.393,80	Em execução
PREVJUVE	01/01/2015	Espanha	6.000.000	Em execução
Apoio ESCA[60]	01/04/2011	Espanha	799.586	Em finalização
PREVENIR - GIZ[61]	________	Holanda e Alemanha	_______	Em busca de financiamento

Quadro 3.12 - Projetos com Dados no SICOR.

Fonte: SICOR (2018)[62]. Quadro do autor (2019).

A maioria dos projetos no banco de dados da SICOR está desatualizado como será visto na análise abaixo. Muitos acima tiveram a última atualização em 2016, outros já em 2017. Dentro do Sistema de Cooperação Regional ainda não se encontra o projeto regional "Cooperación en investigación criminal en Centroamérica para combatir la delincuencia y el tráfico de drogas a nivel internacional " (ICRIME). O convênio de financiamento foi estabelecido em 2018 e o projeto regional contará com 21.5 milhões de euros (20 milhões

59 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial da União Europeia em Nicarágua (coordenador geral de projetos em segurança e migração).
60 Apoio a conferência internacional da ESCA.
61 Nome do projeto: "Prevención de la violencia mediante la inclusión social y mejora de la oferta laboral para jóvenes en desventaja en Centroamérica".
62 Fonte do quadro. Disponível em: < http://www.sica.int/sica/sicor/>. Acesso em 20 de dez. de 2018.

da União Europeia e 1.5 do SG-SICA)[63]. Similar aos projetos do eixo A, este também é voltado para a luta contra o crime organizado transfronteiriço.

Como notado na codificação acima, os quatro eixos dos projetos são descritos em A, B, C e D. Isto é, todos os projetos relacionados ao combate ao delito, que é o item “A” dos eixos estratégicos, começarão com a código A e, assim, por diante com outros projetos. Por isso, a partir de agora será feito um balanço dos “outputs” fornecidos por eles. Será trabalhado cada eixo, resultados alcançados, parceiros e financiadores.

- **Eixo de combate ao delito: AA2, AA3 e AB1**

Os projetos voltados para o combate ao delito têm como objetivo principal: fortalecimento da capacidade institucional para a luta contra o narcotráfico; tráfico de pessoas; tráfico de ilícitos; lavagem de dinheiro; tecnologia e capacitação para segurança na fronteira; e inovação em sistemas de informação e comunicação para o combate ao delito (SG-SICA, 2011; CSC, 2013c; 2014c). De maneira a facilitar o processo estatístico na região, houve a criação do “Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del SICA” (OBSICA), como ferramenta relevante de análise para os países centro-americanos (SG-SICA, 2012a).

Os dois quadros abaixo mostram os resultados alcançados das intervenções realizadas em conjunto na região centro-americana com foco no crime organizado. Dessa forma, é possível ver em números as quantidades de drogas apreendidas, munições, pessoas resgatas, entre outros itens.

Item	Quantidade
Quantidade de detenções associadas a delitos com drogas: produção	868
Quantidade de detenções associadas a delitos com drogas: tráfico	19.882
Quantidade de detenções associadas a delitos com drogas: consumo	26.891
Apreensão de Maconha	62.3 ton.
Apreensão de cocaína	412.2 ton.
Apreensão de heroína	800 kg

Quadro 3.13 - resultado de operações regionais coordenadas entre 2009-2013.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018 – base das informações OBSICA (2013).

Neste período, Panamá liderou as apreensões nos três itens: Maconha, cocaína e heroína. Em seguida vem a República Dominicana. Nicarágua foi o país que mais efetuou detenções por conta de drogas (OBSICA, 2013). O outro quadro mostra resultados mais recentes entre os anos 2013 a 2017.

63 Disponível em: < https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/36779/nuevo-programa-regional-i-crime-contribuir%C3%A1-lucha-contra-el-crimen-organizado_en>. Acesso em 20 de dez. de 2018.

Apreensões	Total apreendido
Dinheiro	219, 6 milhões de dólares
Heroína	21 kg
Metanfetamina	706 kg
Plantas de maconha	2.765.305
Plantas de papoula	106,411,432
Veículos	19,388
Aeronaves	4
Estruturas internacionais desarticuladas	120
Munições	403.368
Armas rastreadas	203
Invasões realizadas	300
Pessoas resgatadas do tráfico	1.665

Quadro 3.14 - Resultados das operações regionais coordenadas entre 2013 a 2017.

Fonte: (SG-SICA, 2018). Elaborado pelo autor, 2018.

Outros pontos importantes dentro deste eixo foram a criação de diferentes documentos como, por exemplo, o protocolo sobre "Intercambio de información e investigación conjunta para la persecución de la delincuencia organizada transnacional y delitos conexos entre los Ministerios Públicos de los países del SICA". Houve a criação do memorando de entendimento para a troca de informação em matéria de tráfico de pessoas. O desenvolvimento da Lei marco para o controle de armas de fogo, munições, explosivos e materiais relacionados. Elaboração do primeiro mapeamento das rotas de tráfico ilícito de armas de fogo e modo de operar, para desarticulação de estruturas criminais e lei relativas á segurança privada (SG-SICA, 2018).

Nestes anos, subjacentes ao ESCA, houve a criação da rede de fiscais conta o crime organizado com planos de trabalhos e com protocolo de "Acuerdo sobre intercambio de información e investigación conjunta para la persecución de la delincuencia organizada transnacional y delitos conexos entre Ministerios Públicos centroamericanos y República Dominicana". O foco está nos ministérios públicos e investigações conjuntas com apoio financeiro dos projetos da ESCA (SG-SICA, 2018).

Além disso, houve a criação de 19 pontos fronteiriços em reuniões bilaterais com os países. Para cada posto fronteiriço se faz o seu diagnóstico, identificação de necessidade de equipamentos e sistemas de informação. Dentro destes postos fronteiriços, foram realizadas duas ações regionais, em 2013, denominadas ORCA II e FRONTIER em que foram apreendidas 7.000 armas, 15.000 munições, mais de 5.000 pessoas detidas, 118 intervenções e ações investigativas de furto e roubo de carros, 1.282 veículos apreendidos e 1.112 pessoas detidas e 424 vítimas regatadas do tráfico de pessoas em sete países do SICA, bem como 14 estruturas desarticuladas do narcotráfico (SG-SICA, 2015b; 2014a;

2014d; 2014g).

Importante explicar que os projetos da ESCA podem também convergir com projetos já existentes, como por exemplo, o projeto AA2 – delinquência e tráfico de armas de fogo – está conectado às ações do CASAC – Programa Centro-Americano para o controle de Armas Pequenas e leves (SG-SICA, 2016f). O CASAC foi financiado pela União Europeia e teve sua última fase que acabou em setembro de 2015 com um montante de 2.300.000 euros (SG-SICA, 2013a). O próprio CASAC, dentro da última atualização do SICOR em 13/10/2016, apontou a utilização de 1.584.253,83 milhões de dólares.

O mesmo se aplica ao projeto AB1 – segurança fronteiriça na América Central – ele foi aplicado em conjunto com SEFRO – "Programa regional de seguridad fronteiriza em América Central". O AB1 tem objetivado a criação de comissões nacionais para assuntos de fronteira, diagnóstico e plano regional para atuação em fronteiras dentro do marco da SEFRO (SG-SICA, 2012a; 2017a; CSC, 2015d; CSC, 2014d). Projeto financiado pela União Europeia, UNODC[64] e OIM[65]. Segundo o próprio site da União Europeia (2018)[66], o projeto funcionou entre 2010 a 2017 com um montante de recursos de 6 milhões de euros com implementação do SG-SICA. O SEFRO possui como objetivo geral ajudar na implementação da ESCA e reduzir os índices de insegurança cidadã (SG-SICA, 2013a; CSC, 2014d). A atuação do SEFRO está na integração dos países centro-americanos com seminários regionais, treinamentos e troca de informações na área de segurança de fronteiras com a União Europeia e entre os países do SICA (SG-SICA, 2013a; 2014b). Contudo, uma avaliação do SICOR (2018) mostra que foram desembolsados até 2014, última atualização do sistema, apenas 1.457.391,45 milhões de dólares. Um dos problemas referentes ao SICOR é a falta de atualização dos projetos.

As ações vinculadas à ESCA no eixo de combate aos delitos e plano contra o crime organizado apontam 4.500 funcionários estatais capacitados, 5.000 horas de treinamento acadêmico, 125 ações de formação e capacitação, 74 ações regionais, 51 em nível nacional. Além disso, treinamento de 650 funcionários de aduanas, polícia e imigração. Houve também reequipamento de sete academias de polícia (SG-SICA, 2015b, p.16).

Outro projeto oriundo do A.B.1, que teve financiamento do Canadá 2013-2015, produziu avaliação regional de necessidades em fronteiras terrestres, aéreas e marítimas e análise regional dos níveis de vulnerabilidade das estradas não controladas (SG-SICA, 2017a). Este projeto, dentro do código A.B.1, foi gerido financeiramente e executado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Por fim, dentro dos termos do projeto AA3 – interceptação do narcotráfico e crime organizado – a cooperação italiana em conjunto com o Banco central centro-americano

64 Escritório da Nações Unidas sobre drogas e crimes.

65 Organização Internacional de Migração.

66 Disponível em: <https://ec.europa.eu/europeaid/projects/programa-regional-de-seguridad-fronteriza-en-america--central-sefro_en>. Acesso em 17 de dez. de 2018.

deu suporte ao SG-SICA na implementação do projeto AA3 (SG-SICA, 2015b). O projeto, atualmente, está na terceira fase e se iniciou em 2010. A primeira fase envolveu o plano de apoio para a consolidação da ESCA, em que houve a especialização de 163 fiscais e policiais centro-americanos em técnicas de luta contra à criminalidade transnacionais e crime organizado, seis cursos de formação com participação de 300 funcionários na região e formação de 40 especialistas em crime organizado na Itália e América Central[67] (2017b).

Em uma segunda fase, o projeto ocorreu entre 2015 e 2016 em que houve atividades similares ao primeiro momento com seminários, atividades e cursos de capacitação. Os resultados foram 320 funcionários formados em seis países do SICA, criação de seis foros permanentes dos países envolvidos, rede de mais de 300 contatos e o desenvolvimento de um rascunho de "Altos princípios relativos al secuestro, incautación y destinación de los bienes incautados" e avanços normativos em confisco de bens ilícitos em favor do Estado[68]. Para a terceira fase, o processo ainda está em negociação, a última informação sobre a implementação da fase angariado por esta tese foi de setembro de 2017, quando houve a apresentação dos resultados da fase II[69]com mais resultados do projeto.

O projeto A.C.1 – fortalecimento da investigação criminal – está em desenvolvimento. Seus dados aparecem de forma mais clara a partir de 2016. O CSC (2015a; 2015b; 2015c; 2015d, entre outros) propôs atrelar este projeto ao plano multianual 2014-2020 da União Europeia. Em três documentos informativos das Relações Exteriores da Guatemala (2018), de Costa Rica (MRE-Costa Rica, 2017) e Honduras (SRECIH, 2016), há a informação que o projeto começou a ser formulado de forma específica em cada país através de especialistas. No próprio programa multianual da União Europeia (CE, 2014), há referências à ESCA como eixo para financiamento, mas não cita especificamente o AC1.

- **Eixo de prevenção à violência: BA1, BB1 e BE1.**

Os projetos voltados para prevenção da violência têm como foco violência de gênero, juvenil e armada, redução do consumo de drogas e substituição de cultivos, sistema regional de educação para o trabalho orientados aos membros de gangues, prevenção desde os governos locais e intervenção transfronteiriça (SG-SICA, 2011a; 2011b). Os projetos B.A.1, B.B.1 e B.E.1 estão sob a responsabilidade do SG-SICA, com recursos da Holanda, Finlândia, Alemanha, Austrália, Espanha e União Europeia (SG-SICA, 2015b; 2016d; 2016e).

Este eixo possui de maneira evidente uma transversalização com a equidade de gênero, atrelando, por exemplo, instituições centro-americanas voltadas para as mulheres. Dessa forma, há o plano de ação de segurança das mulheres centro-americanas e da

67 Disponível em: <http://www.iila-sica.it/esca/apoyo-de-italia-la-esca/plan-de-apoyo-2011-2013/resultados-alcanzados/>. Acesso em 17 de dez. de 2018.

68 Disponível em: <http://www.iila-sica.it/esca/apoyo-de-italia-la-esca/paesca-2/>. Acesso em 17 de dez. de 2018.

69 Disponível em: <http://www.iila-sica.it/sica-italia-desarrollan-mesa-politica-sobre-crimen-organizado/>. Acesso em 17 de dez. de 2018.

República Dominicana com ações entre 2014-2018. Aprovação de sete planos nacionais em matéria de prevenção de violência feminina, formatação da política regional de igualdade e equidade de gênero na região e a atuação em 70 municípios para formação de comissões nacionais (SG-SICA, 2015b; COMMCA, 2013).

O eixo voltado para violência de gênero é o que mais tem sido divulgado pela secretaria geral do SICA. Caracterizada por diversos ângulos, a violência de gênero, de acordo com COMMCA (2013; SG-SICA, 2014c), aponta desde aspectos físicos, psicológicos, sexuais, sociais, familiares e até econômicos. Inclusive o eixo também é colocado como uma barreira ao desenvolvimento democrático. Em 2013, Finlândia e Holanda dispuseram um montante de 18.6 milhões de dólares para os projetos deste eixo, voltados para mulheres (COMMCA, 2013).

No que se refere às ações deste perfil de projeto, há três âmbitos inter-relacionados: local; nacional; e, regional. Em nível local, 70 municípios foram selecionados com ações contra o tráfico de mulheres e o feminicídeo, há formação de ações de prevenção, sensibilização, estratégias de informação, comunicação, fortalecimento das redes comunitárias, empreendedorismo feminino e observatórios de prevenção. No que concerne à esfera nacional, houve fortalecimento institucional, diagnósticos nacionais de situação, desenvolvimento de estudos, marcos conceituais e planos nacionais e plurinacionais, bem como o estabelecimento de indicadores de monitoramento. Já no aspecto regional, ocorreu o mesmo que nas ações nacionais com harmonização de marcos conceituais, troca de experiências, cooperação, incorporação da variável de gênero em processos de segurança de fronteiras e estratégia regional de prevenção (SG-SICA, 2014c).

Dessa forma, o projeto B.A.1 teve como resultados a melhoria da articulação e da capacitação local, nacional e regional para ações voltadas para feminicídeo e prevenção em geral contra violência da mulher, planos locais e mecanismos para municípios selecionados, gestão técnica e monitoramento sistematizado dos projetos (SG-SICA, 2016a; 2016c). Este é um dos poucos projetos de segurança democrática que teve como unidades executoras além do SG-SICA, os países membros do SICA, com a administração financeira ligada ao Fundo de Populações das Nações Unidas.

No marco dos projetos B.B.1 e B.E.1, o programa PREVENIR tem atuado majoritariamente em aspectos voltados para a violência e ações locais. Houve três fases do projeto que começaram em 2010 e estão ainda em execução. As fases estão sinteticamente representadas no quadro 3.15 a seguir – níveis local, nacional e regional.

Nível local
• 40 comitês municipais de prevenção a violência.
• 892 centros escolares que aplicaram a metodologia (“miles a manos”) em Honduras, Guatemala e El Salvador. • 6.888 docentes capacitados; • 10.697 pais e mães participantes; • 160.650 estudantes beneficiados
• 1.800 jovens nos 16 centros de formação do PREVENIR em diferentes habilidades de trabalho;
• 80.164 sessões em plataforma virtual “tuchance.con”.
Nível nacional
• 1.083 facilitadores do programa “mile a manos” no ministério da educação;
• 144 técnicos de departamento de emprego do ministério do trabalho e previdência social de El Salvador capacitados em manual operacional de serviço público;
• Caixa de ferramenta Inter setorial para a prevenção à violência juvenil integrada às instituições acadêmicas de El Salvador, Guatemala e Honduras;
• 3 estratégias nacionais de prevenção à violência em comunidades educativas dos três países;
• 40 munícipios com planos de prevenção;
• 510 assessores setoriais formados em prevenção da violência em Honduras, Guatemala e El Salvador.
Nível regional
• 3 bens regionais em prevenção da violência;
• Sistematização da polícia comunitária em 4 países;
• Implementação de 18 instituições de prevenção intersetorial em 7 países;
• Mais de 150 pessoas graduadas em educação para a paz (Plano Mestre de formação regional do SICA).

Quadro 3.15 – resultados do programa PREVENIR – projetos B.B.1 e B.E.1 da ESCA.

Fonte dos dados: PREVENIR[70] - elaborado pelo autor, 2018.

O projeto “miles de mano” é uma proposta de prevenção à violência no âmbito da educação escolar e extra-escolar. O projeto acontece através de oficinas, com os pais e familiares, em que há a capacitação dos pais em como ser referência aos seus filhos. A principal ideia é um tratamento não violento e mais democrático com as crianças[71]. A plataforma “tuchance.org” citada no quadro acima é um site em que se pode encontrar oportunidades de emprego, formação e capacitação profissional.

O PREVJUVE é o projeto de ‘’Seguridad integral y prevención de la violencia que afecta a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los países del SICA’’[72]. Ele está ordenado no eixo B dos projetos regionais com foco em jovens em situação de vulnerabilidade. Ele é financiado pelo Fundo Espanha em parceria com o PNUD, com execução do SG-

70 Disponível em: < http://www.gizprevenir.com/resultados/>. Acesso em 17 de dez. de 2018.
71 Disponível em: < http://www.gizprevenir.com/milesdemanos/>. Acesso em 17 de dez. de 2018.
72 Disponível em: < http://www.prevjuve.com/images/documentos/INFO%20SHEET-Proyecto%20PrevJuve%20(One--pager).pdf>. Acesso em 20 de dez. de 2018.

SICA. O período de execução é de 2015-2018, conforme o PNUD. De acordo com seu relatório (PNUD), os resultados do projeto são: 52 funcionários ministeriais capacitados sobre segurança, cidadania e gênero; 120 jovens capacitados na temática; 1.500 crianças, adolescentes e jovens de 9 escolas dos países do SICA em violência de gênero; e, 9 funcionários especializados diplomados em prevenção de delito e violência que afeta os jovens[73].

Por fim, a sistematização de experiências da implementação da polícia comunitária é outro objetivo do programa. O projeto, de acordo com Rubeena Ismail (GIZ, 2014a; 2014b) – chefe do programa na Europa – busca trazer a participação cidadã na polícia. O foco em polícia comunitária, de acordo com Rubeena Ismail (GIZ, 2014a), é "plantear un cambio profundo en el pensamiento policial convencional, y va más allá de la gestión tradicional de la seguridad autoritaria [...] buscando construir instituciones modernas (democráticas, eficientes y abiertas al control ciudadano)" (p.16).

O projeto em si analisa como é o funcionamento da polícia comunitária em Guatemala, Honduras, El Salvador e Nicarágua (GIZ, 2014a; 2014b). Os resultados alcançados com os estudos da sistematização foram: aumento da confiança entre polícia e comunidade; diminuição significativa dos níveis de violência; melhoramento da qualidade de vida, da cidadania e do serviço policial (CALDERÓN, DUMANI; MATUTE, 2014).

- **Eixo de reabilitação, reinserção e segurança penitenciária: CA1**

Este eixo tem como pontos fundamentais a construção e a modernização da estrutura penitenciária, profissionalização dos encargos penitenciários e capacitação para educação e reabilitação (SG-SICA, 2011a; CSC, 2017a). Este eixo é o que menos foi desenvolvido, de acordo com os dados angariados por esta tese.

Dentro do grupo de amigos cooperantes, o projeto C.A.1 está sob a responsabilidade de cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o qual tinha disponibilizado 1,2 milhão de dólares como recursos para o início dos projetos, partindo de uma atualização do diagnóstico do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas sobre sistemas penitenciários na região (SG-SICA, 2012a; 2015b).

Em um documento do SG-SICA (2012a), há um montante total de 52. 433.620,96 dólares para o desenvolvimento do projeto. Inicialmente, SG-SICA (2012a) prevê uma primeira etapa com um montante de 17.859.630,00 de dólares. Houve visitas a penitenciária, como, por exemplo, a de Belize, para conhecer a gestão penitenciária central do país (SG-SICA, 2012a). Além da gestão, foi analisada a produção de alimentos, fábricas de dentro da cadeia, carpintaria, artesanatos, estruturas metálicas, entre outras ações positivas. A penitenciária, gerida pela fundação Kolbe, foi tomada como "benchmarking" para o resto

73 Disponível em: < http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/operations/projects/democratic_governance/seguridad-integral-y-prevencion-de-la-violencia-que-afecta-a-la-.html> e < http://www.prevjuve.com/index.php/es-es/conoce-prevjuve/documentos>. Acessos em 20 de dez. de 2018.

da região.

- **Eixo de fortalecimento institucional da segurança democrática: DB1, DB2 e DB3**

O eixo de fortalecimento institucional da segurança democrática conta com as seguintes características: ajuda e assistência humanitária em casos de desastres naturais; modernização e profissionalização dos corpos de polícia e setores ligados à justiça e segurança; e, fortalecimento de programas de proteção de vítimas, testemunhas e demais intervenientes nos processos penais (SG-SICA, 2011a; CSC, 2011a; 2013a).

Os projetos priorizados foram DB1 (profissionalização de polícias e outras instâncias vinculadas à segurança e Justiça) e DB2 (modernização da visão regional das instituições nacionais encarregadas da segurança na região), ambos financiados pela União Europeia e pela Espanha. O montante destinado aos dois projetos foi de 23.7 milhões (SG-SICA, 2013b). Posteriormente, o projeto DB3 (proteção às vítimas testemunhas e demais sujeitos de investigação criminal) passou a ter a OEA como apoiador (SG-SICA, 2015b). O projeto DB3 conta apenas um montante de 200 mil dólares com execução em 18 meses (SG-SICA, 2014c).

Na realidade, os projetos DB1 e DB2 tiveram resultados importantes como a criação do Plano Mestre de formação regional, bem como diversas ações de capacitação desenvolvidas de juízes, policiais e fiscais. Além disso, houve apoio aos mecanismos de coordenação, avaliação e seguimento das ESCA, conhecidos como comitês de seguimento (SG-SICA, 2012a; 2014d; 2014h; 2015a).

Os Resultados do DB1, de acordo com o SICOR (SG-SICA, 2015a), foram melhoria na capacidade para os exercícios profissionais dos corpos policiais e institucionais da segurança pública, cidadania e justiça, fortalecimentos das instituições, como a centro de instrução anti-drogas da América Central (CIADCA – sigla espanhol) e Instituto Centro-americano de estudos superiores de polícia (ICESPO), bem como identificação e sistematização de boas práticas.

Os resultados do DB2 foram, de acordo com a SG-SICA (2014d), a promoção de acordos e ações para instalação de instâncias encarregadas da coordenação, execução e monitoramento dos projetos da ESCA, articulação de instâncias interinstitucionais nacionais sobre a visão regional de segurança com foco nos ministérios públicos e organismos judiciais, fortalecimento dos mecanismos de gestão de segurança regional e fortalecimento das capacidades para operacionalização dos projetos em matéria de segurança democrática.

Em números, os projetos tiveram a capacitação de 3.700 participantes de países do SICA e de organizações regionais, 125 eventos de formação e capacitação, dos quais 70 eram regionais e 55 foram nacionais (SG-SICA, 2015b). Dentro dos projetos supracitados, os cursos, estágios e capacitações empreendidas estão no quadro 3.16 abaixo. Os anexos

III e IV desta tese também apresentam os cursos, treinamentos e ações mais específicas destes projetos.

Resumo de cursos de formação, estágios e intercâmbios
• Segurança e manejo integrado de fronteiras em nível nacional;
• Segurança e manejo integrado de fronteiras em postos de nível bi e trinacional;
• Experiências em plataformas de registros;
• Cooperação policial e judicial;
• Análise estratégica de formação policial;
• Delitos financeiros;
• Formação de formadores;
• Técnicas de entrevistas;
• Tráfico de pessoas e de imigrantes;
• Alta formação de formadores em lucha contra a delinquência e investigação sobre lavagem de ativos e recuperação de bens ilícitos;
• Especialização em centro de capacitação e visita a estruturas judiciais e de polícia;
• Experiências e metodologia de prevenção à violência e delinquência contra mulheres, juventude a partir de governos locais;
• Formulação de políticas públicas, planejamento, seguimento e avaliação de sistemas informação e programas de atenção a vítimas;

Quadro 3.16 - Resumo de cursos de formação, estágios e intercâmbios.

Fonte: SG-SICA (2015b, p. 27, tradução nossa). Quadro elaborado pelo autor, 2018.

No que se refere ao quadro acima, foram cerca de 3.970 horas de cursos. Todos os cursos e formações tem sua base no principal produto regional que é o plano mestre de formação regional em justiça e segurança, em que abarca programas de formação intersetoriais – crime organizado, fortalecimento do processo penal, antinarcóticos -, programa regional de formação judicial, programa regional de formação fiscal e programa regional de formação policial (SG-SICA, 2015b). Os recursos para a formação do plano mestre e outros aspectos da segurança democrática entre 2010-2013 foram de 12.999 milhões de dólares (SG-SICA, 2014g).

Além disso, dentro do DB2, houve o marco normativo harmonizado de modelos regionais processuais. Proposta de convênio reforçada em matéria de luta contra a criminalidade organizada na América Central e a proposta de tratado regional relativo à ordem de detenção e aos procedimentos de entrega entre os Estados do SICA (SG-SICA, 2015b; 2014d).

Em uma exposição mais recente da Fundação Ceddet (2018)[74] e SG-SICA (2014h), houve a finalização do “Programa Regional de Formación Policial del SICA 2012-2017”. Ele

74 Disponível em: <https://www.ceddet.org/termina-el-programa-regional-de-formacion-policial-del-sica-en-el-que-ha--colaborado-fundacion-ceddet/>. Acesso em 18 de dez. de 2018.

está dentro dos parâmetros dos projetos DB1 e DB2, os resultados foram fornecidos pela fundação Ceddet em fevereiro de 2018. É um curso com ações práticas e de intercâmbio de policias da América Central na luta contra a criminalidade transnacional. Em números, houve 48 ações formativas, sendo que 41 presenciais e 7 online, 1.508 profissionais da área policial formados, 41 módulos de instruções e 2 revistas informativas[75]. O montante para os anos 2013-2017 foi de 2.869,793 milhões de dólares[76].

Por fim, o DB3 é o projeto que ainda não há uma avaliação mais completa. O objetivo do DB3 é fornecer um manual de assistência e proteção a vítimas e testemunhas, diagnóstico, de cada membro do SICA, das normas gerais, programs, políticas, ONGs e outras organizações da sociedade civil encarregadas, manual de assistência a vítimas de violência gerada pelo crime organizado (SG-SICA, 2014g; CSC, 2016a).

O embaixador da Guatemala Carlos Raúl Morales Moscoso, em sua apresentação em janeiro de 2014, enfatizou que os 22 projetos demandam mais recursos do que já tinham aportado, ainda que alguns eixos têm tido mais foco que outros (SG-SICA, 2014b). Embora o próprio embaixador tenha apresentado a responsabilidade compartilhada entre os países cooperantes, pesando os Estados Unidos e o México, dados mais recentes comprovam que os Estados Unidos, através da ESCA, não aportaram nenhum recurso, sendo a União Europeia, Alemanha, Espanha e Itália os que fizeram em 2017, valor de 48.186.367, 60 milhões de dólares (SG-SICA, 2017c).

1.3 Balanço da relação segurança cidadã, consolidação de democracia e ORs

Ao buscar entender a relação entre o processo de consolidação democrática, a segurança cidadã e o regionalismo na região centro-americana, através de diferentes pontos de vista para além dos documentos publicados, é possível implicar que a maioria dos atores consideram os três termos entrelaçados na região centro-americana. Poucos afirmam de forma positiva e outros já são mais negativos em seus pontos de vista. Contudo, por conta das diversas críticas em muitos dos respondentes, da falta de resultados em nível macro e da redução do financiamento à ESCA, esta fase vai ser considerada como **pessimista**. Este tópico vai sumarizar alguns resultados encontrados nas entrevistas e, após isso, adentrar nas hipóteses de pesquisa.

Em geral, os respondentes desqualificam o SICA/ESCA por diversos motivos. O maior deles é que a OR não reflete na realidade dos países centro-americanos. Nesse sentido, para muitos respondentes existe um grande vazio entre as ações regionais e nacionais por falta de conhecimento das realidades. Um oficial do OBSICA[77] (2018), por exemplo, explica: “Considero que por ahora las decisiones políticas en materia de seguridad en la región

75 Disponível em: <https://www.ceddet.org/termina-el-programa-regional-de-formacion-policial-del-sica-en-el-que-ha--colaborado-fundacion-ceddet/>. Acesso em 18 de dez. de 2018.

76 Disponível em:< https://www.ceddet.org/proyectos/>. Acesso em 18 de dez. de 2018.

77 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial do observatório de Segurança Democrática do SICA (Diretoria geral).

adolecen de buena información y se toman sin tener a la base evidencia". Ainda no oficial, faltam mecanismos de monitoramento e avaliação para informações confiáveis na tomada de decisão em segurança democrática.

No mesmo sentido, existe a falta de conexão – informações e atuação mais conjunta - entre as instituições nacionais e regionais no fortalecimento do Estado de direito, como expõe o Programa *Estado de la Nación*[78] (2018), até existe cooperação horizontal entre polícias e operações policiais, "sin embargo esto no se comunica, la gente no lo conoce, además son elementos secundarios en la política de seguridad de cada Estado". Os respondentes do instituto ainda explicam que a cooperação bilateral com os Estados Unidos é priorizada no âmbito doméstico mais do que o SICA.

Outros motivos que desqualificam a ESCA, de acordo com os atores, são: a falta de "institucionalidade" – "[...] la crónica debilidad institucional de la mayor parte de los Estados de los países centroamericanos, especialmente en lo relacionado con el sistema de administración de justicia"[79]; não são preparadas para cooperação[80] "no hay cultura de generar políticas o acciones conjuntas, son bastante espóradicas, no orgánicas"; falta de vontade política para dar impulso nos projetos e na integração; há falta de transparência[81]; e a corrupção dos agentes públicos é um fator comum encontrado nas falas e nos questionários analisados.

Há respondentes que implicam a existência da ESCA ao fim, de fato, dos acordos do TMSD (1995)[82], como explicitou um oficial da CCJ (2018), "La ESCA ha sido la tumba del TMSD, pues no se hace nada sin no hay cooperación, cuando el cumplimiento del TMSD es una obligación". Outros são muito céticos de que realmente a ESCA vá dar bons frutos[83]. Alguns ainda indicam que o conselho de segurança da América Central passou ter mais audiência a partir do momento que o dinheiro dos projetos passou a ter sua gestão nele[84], o mesmo oficial da CCJ (2018) explicou "[...] nació para traer dinero que abonara a la seguridad en la región, poco a poco se desvirtuó "se hace, si me regalan" […]".

Há aqueles que apontam que a ESCA não tem planejamento sério[85], como falou um

78 Entrevista conduzida via questionário (2018) com representantes do Programa "Estado de la Nación", Costa Rica.
79 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com o instituto programa de "Estado de la nación": "Uno de los factores que ha limitado la posibilidad de alcanzar los logros del TMSD y la ESCA es la crónica debilidad institucional de la mayor parte de los Estados de los países centroamericanos, especialmente en lo relacionado con el sistema de administración de justicia. Esto suele resultar en altos niveles de impunidad asociados a la falta de capacidades para la persecución de los delitos y su juzgamiento, lo que también disuade a las personas de hacer denuncias".
80 Vide contexto completo da citação: "Tampoco están alineados con la lógica de la integración centroamericana, no hay cultura de generar políticas o acciones conjuntas, son bastante espóradicas, no orgánicas". (Entrevista conduzida, via questionário (2018), com o Programa "Estado de la Nación".
81 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial representante da OEA em Honduras.
82 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão da CCJ, por meio de questionário em 2018.
83 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com ex-oficial do foro de vice-presidentes da Nicarágua, atualmente professor de direito internacional na Nicarágua (2018). Entrevista conduzida, via questionário (2018), com ex-oficial de alto escalão do ministério das relações exteriores da Guatemala, participante das negociações do TMSD (Vice-Ministro das Relações Exteriores).
84 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial do observatório de Segurança Democrática do SICA (Diretoria geral).
85 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial coronel da Guatemala, participante da constituição do

ex-oficial guatemalteco, “A la fecha no existe ningún planteamiento serio”. O mesmo ator foi bem cético “Seguridad democrática fue un compromiso político jurídico para Centroamérica entre los presidentes de la época (1995), con poco o casi ningún efecto en la democracia regional”.

Outros tendem a ser mais otimistas, expressam que a estratégia está seguindo seu caminho correto, o problema é a complexidade da violência na região[86], como expôs uma oficial de alto escalão do MRE El Salvador (2018) “[…] la situación a erradicar es compleja en la región, se esta trabajando mucho en ella y hasta se cuenta con cooperación internacional de países de fuera de la región”. Além disso, respondentes apontam que a ESCA ajuda em uma ação harmoniosa sobre uma problemática comum – “[…] de gran importancia para el mantenimiento de las relaciones armoniozas entre los paises de la region e un importante instrumento para garantizar la estabilidad y cooperacion en materia de seguridad […]”[87]. A fala de outro oficial de alto escalão segue o mesmo sentido, apontando que a região está melhor hoje do que 15 anos atrás, tendo as ações SICA-ESCA papel fundamental[88].

Dessa forma, este último momento de análise empírica irá fazer um balanço da relação entre segurança, consolidação de democracia e o papel do SICA neste processo. De forma a estruturar esta última parte, far-se-á dois momentos analíticos com base na confirmação das hipóteses de pesquisa. A primeira hipótese é de ordem mais teórica, construída na ideia de que a visão do SICA acerca da relação entre segurança cidadã e consolidação democrática está pautada no fortalecimento do Estado de direito. Contudo, apesar dos atores afirmarem tal visão, eles são céticos sobre as capacidades instituicionais da OR. Como parte da primeira hipótese, a segunda é de ordem operacional, mostrando o porquê das ações do SICA serem consideradas ineficazes e limitadas.

1.3.1 Primeira hipótese

Como já exposto, a primeira hipótese aponta que a relação entre consolidação democrática e segurança cidadã no caso centro-americano está assentada no fortalecimento do Estado de direito como base fundamental para o desenvolvimento de outras características da democracia[89]. Contudo, a partir da análise dos atores, embora eles confirmem tal perspectiva, muitos deles possuem uma visão cética sobre as capacidades institucionais do SICA, em seu conjunto com a ESCA, em avançar em consolidação de

---

TMSD junto ao MRE Guatemalteco.

86 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão (Diretoria geral de soberania e integridade territorial do MRE de El Salvador), por meio de questionário em 2018.

87 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com ex-funcionário técnico do instituto de estudos estratégicos e políticas públicas da Nicarágua.

88 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial de alto-escalão do MRE Guatemala – Vice-ministro.

89 Morlino (2015) explica que o Estado de direito é a base para que se desenvolva igualdade, liberdade, accountability eleitoral e interinstitucional, competição, responsividade e participação. Ainda no autor: O Estado de direito “[...] ainda constitui um fator essencial da qualidade democrática e exerce um papel importante para a existência e o desenvolvimento das outras dimensões”. (p.6).

democracia, sobretudo, pela lógica da segurança cidadã/democrática.

Com o objetivo de buscar respostas a esta hipótese, foram feitas três perguntas comuns a todos os entrevistados (virtual e questionário): “Você acredita que o SICA, através da segurança democrática, busca consolidar as democracia de seus Estados membros?”, “Você acredita que o SICA pode promover consolidação democrática através do fortalecimento do Estado de direito?”, “Você acredita que o foco em segurança democrática da ESCA faz parte de uma estratégia do SICA de consolidar a democracia na região?”. Algumas perguntas podiam ser encontradas como “Você acredita que o TMSD tem feito alterações na democracia ou segurança democrática dos países membros do SICA e se as alterações são percebidas a favor da consolidação democrática?”.

Em diferentes documentos publicados pelo SG-SICA, é possível encontrar frases como esta: “El fortalecimiento de la democracia y del estado de derecho como piezas claves la lucha contra la inseguridad ciudadana”. (2014a, p.11). O plano de formação regional em segurança e justiça (SICA, 2014h), expõe que os problemas de segurança na região colocam em risco a democracia.

> *Las amenazas […] van más allá de poner en riesgo la vida de las personas y sus bienes, a tal punto que se pone en riesgo la democracia misma y puede debilitar las bases de la gobernabilidad de los estados miembros del SICA y por tanto del propio Sistema de Integración Centroamericana. Además de afectar, en sentido negativo, todo esfuerzo de gobernanza, todo lo cual exige un ambiente de seguridad mínima en el que no haya necesidad de preocuparse por combatir factores desestabilizadores15 y en el que la ciudadanía ejerza sus derechos y participen, sin restricciones, en la decisión de sus gobernantes y en la toma de las decisiones trascendentales de cada país.* (p.25).

De fato, nos questionários respondidos e nas entrevistas conduzidas muitos atores têm explicitado que existe uma relação virtuosa no regionalismo centro-americano em que se encontram a paz, a liberdade, a democracia e o desenvolvimento. Em uma entrevista com oficial do SICA/ESCA[90] (2018), ele aponta que não existe primazia entre os componentes paz, liberdade, democracia e desenvolvimento, é uma relação de equilíbrio em que o SICA busca alcançar. Segundo ele, não é possível pensar os componentes de forma separada. Assim sendo, democracia e segurança são elementos conjuntos, na visão dele.

A mesma fala teve o oficial da Corte Centro-Americana de Justiça (2018)[91] ao mostrar que o SICA persegue os mesmos objetivos que mencionado acima e a CCJ seria importante para o acompanhamento das mudanças. Diferente de todos outros respondentes, entrevistados e da própria secretaria geral do SICA, o oficial do SICA/ESCA não reconheceu a ESCA como sendo um produto importante do TMSD, mas afirma, como a maioria dos respondentes, que seja o TMSD ou a ESCA, ambas não teriam a capacidade de influenciar na consolidação democrática na região. De fato, ele, como coordenador dos

90 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial da coordenação de projetos da ESCA (SICA).
91 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial secretario geral da CCJ.

projetos da ESCA, não possuía mecanismos atualizados sobre o andamento das ações da ESCA, mostrando séria deficiência no seguimento e avaliação dos mesmos por parte da própria Unidade de segurança democrática.

- **Análise das questões**[92]

Interessante notar que o termo segurança democrática na América Central carrega consigo uma relação direta com o desenvolvimento do Estado de direito em diferentes falas percebidas dos atores contatados. Todos acreditam em um marco importante para a região que visa a consolidação democrática e a paz.

Tanto nos documentos quanto na fala dos atores, o fortalecimento do Estado de direito é um termo comum a todos os respondentes ao serem abordados sobre o que entendia como segurança democrática. Não apenas pelo TMSD ou, mesmo, pelo Protocolo de Tegucigalpa terem em seus tratados uma ampla definição de segurança democrática, mas que para todos os envolvidos respondentes, a segurança e a democracia são termos entrelaçados e fundamentais na região que perpassa o Estado de direito fortalecido e a garantia dos direitos humanos.

Outro oficial do CCJ[93] (2018) explica que a segurança democrática é o pleno funcionamento do Estado de direito e no SICA seria o pleno funcionamento da comunidade de direito. O SICA, segundo ele, é o esquema resultante da democratização e da pacificação e, por isso, como comunidade de direito deveria promover o fortalecimento do "rule of law" em seus membros. Em certa medida, ele diz que o SICA ajudou a construir o Estado de direito pós pacificação.

Específico sobre o Estado de direito, o magistrado respondeu que o mesmo é algo acordado entre os países, inclusive condição "sine qua non" para ser membro do SICA. Contudo, o papel constitucional cabe aos países. O SICA e a ESCA, segundo ele, não teriam papel em democratizar Estados, mas sim oferecer benefícios para quem quer estar na integração e, assim, para participar precisa ser democrático. Complementa, "si un Estado deja de serlo (Democrático) entonces ese Estado esta incumpliendo su condición de Miembro. el SICA debe exigir retorne esa condición, no colaborar, como base de continuar el proceso".

Para um oficial de alto escalão da Guatemala (2019), ao ser perguntado se o SICA fortalece o Estado de direito, ele expôs que "Sí, creo que la integración centroamericana y su institucionalidad juegan un papel preponderante en la consolidación de la democracia y el estado de derecho". Ainda de acordo com o oficial, a ESCA é pilar fundamental para a consolidação democrática, pois carrega consigo a priorização da segurança democrática.

92 "Você acredita que o SICA, através da segurança democrática, busca consolidar as democracia de seus Estados membros?", "Você acredita que o SICA pode promover consolidação democrática através do fortalecimento do Estado de direito?", Você acredita que o foco em segurança democrática da ESCA faz parte de uma estratégia do SICA de consolidar a democracia na região?".

93 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão da CCJ, por meio de questionário em 2018.

Para um ex-oficial do fórum de Vice-presidentes da América Central[94] (2018), a segurança democrática tem seu foco em direitos fundamentais e a combinação com os interesses que formam a comunidade centro-americana. Ele aponta que o SICA é uma concertação política do período, mas expõe certo ceticismo sobre os avanços em consolidação democrática, por meio dela.

Além disso, ele explica que a segurança democrática, embora seja um conceito importante e esteja atrelado ao melhoramento da qualidade da democracia centro-americana, ele deve estar claro na consciência cidadã para que isto entre no corpo de Estado através das legislações nacionais e regionais. Ainda complementa, “Los problemas de seguridad ciudadana, sobre todo en el Triángulo Norte, debilitan el proceso democrático. El control de vastos territorios por maras y pandillas obstaculiza el voto libre y secreto e impide que las elecciones se jueguen sobre ideas políticas”. A inferência que se faz é que a ESCA, poderia, neste sentido, fortalecer o Estado de direito para que não haja interferência das gangues em outros pontos fundamentais da democracia, como o voto, por exemplo.

Um ex-deputado do Parlacen[95] (2011-2016), explicou que “Quizás si hay una intención de fortalecer la democracia de los Estados miembros pero no creo que haya efectividad en su aplicación”. Ele aponta, mesmo assim, que a supremacia do Estado de direito, a independência dos poderes, o fortalecimento institucional e o respeito irrestrito à constituição deveriam ser o papel do SICA. Termina, explicando que sem Estado de direito não é possível consolidar “un sistema democrático saludable y sostenible”. Embora tenha uma percepção positiva da ESCA, é bem claro em apontar que não há capacidades institucionais e nem financeiras para as ambições colocadas.

Para uma representante da Escola Judicial da Costa Rica[96] (2018), com projetos em conjunto com o SICA, a insegurança cidadã tem cada vez mais promovido questionamentos sobre o que é uma boa democracia e a mesma tem sido descredibilizada pela população. Ainda, ela complementa sobre o SICA/ESCA “Considero que puede tener un impacto muy positivo. Hemos trabajado con el SICA en capacitación y nos ayuda a fortalecer nuestros Poderes Judiciales”.

Resposta similar deu o oficial da OEA em Honduras[97] (2018). A insegurança cidadã tem sido fator chave para a desestabilização das democracias na América Central. A partir do momento em que os entes nacionais não conseguem controlar as gangues e o crime organizado, os cidadãos passam a descredibilizar as instituições democráticas.

Para o instituto de pesquisa “Estado de la Nación”[98] (2018), as conjunturas internas

94 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com ex-oficial do foro de vice-presidentes da Nicarágua, atualmente professor de direito internacional na Nicarágua.

95 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com deputado do PARLACEN (2011-2016).

96 Entrevista conduzida, via questionário (2019), com a Diretora da Escola Judicial de Costa Rica, com trabalhos conjuntos com o SICA.

97 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial representante da OEA em Honduras.

98 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com representantes do Programa “Estado de la Nación”, Costa Rica.

têm afetado diretamente as capacidades do SICA. Complementa "El SICA pudiera jugar un rol en promover la consolidación democrática si lograra concretar un proyecto estratégico para Centroamérica que implique beneficios importantes y claros para todos los países". Porém, os Estados aprovam as iniciativas regionais em seus períodos de governo, sendo difícil um Estado querer se submeter a uma instituição que lhe imponha condicionalidades. Na realidade, o instituto explica que os Estados nacionais negligenciam a ESCA e todos os instrumentos regionais do SICA:

> *Los países no asumen este instrumento [ESCA] como parte de su agenda de Estado, al igual que no asumen el Tratado de Integración Social, ni el mismo Protocolo de Tegucigalpa. Un indicador muy claro es que en las elecciones, en los planes de gobierno o en los planes nacionales y operativos no hay referencias explícitas al SICA ni a la normativa regional.*

Para o oficial do MRE[99] de El Salvador, o Estado de direito é a base da segurança democrática. O SICA/ESCA ajuda a evitar situações que causem instabilidade contra o Estado de direito e a institucionalidade democrática na região. Para ela, o triângulo norte – Guatemala, El Salvador e Honduras – "construyera una Estrategía de Seguridad en Centroamérica precisamente para conservar el Estado de Derecho, a la cual ha contribuído mucho la cooperación internacional". A estratégia é importante no combate ao crime organizado, que, de acordo com ela, é um dos males do século XXI e que tem alastrado em toda a América Central.

Na análise de um ex-oficial do ministério das relações exteriores da Guatemala[100] (2018), ao ser perguntado sobre a temática, trouxe elementos como democratização e constitucionalidade. Conforme ele explica:

> *El concepto de seguridad democrática se discutió explícitamente como un marco conceptual que debía apuntalar, a nivel de los arreglos de seguridad regional, los objetivos de democratización que se habían establecido en los acuerdos de Esquipulas y se venían desarrollando en acuerdos y procesos políticos en los países de la región.*

Contudo, embora o mesmo qualifique a segurança democrática, é bem cético sobre suas capacidades, ainda mais voltadas para a ESCA. Para ele, é necessário a retomada sobre a discussão de políticas regionais e sua articulação com as políticas nacionais, sobretudo, com base na atualização dos acordos no Tratado Marco de Segurança Democrática. De fato, na análise das atas do CSC, feitas por esta tese, a revisão/atualização do TMSD já passa por muitos anos no Conselho e, inclusive tem sido criado um grupo "ad Hoc", que não tem chegado a um acordo final. Conclui-se, na visão do respondente, que a normatividade dos anos de 1990 precisa ser revisada para melhor articulação com os

99 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão (Diretoria geral de soberania e integridade territorial do MRE de El Salvador), por meio de questionário em 2018.

100 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com ex-oficial de alto escalão do ministério das relações exteriores da Guatemala, participante das negociações do TMSD, (vice-ministro das relações exteriores).

Estados atuais.

Nesse sentido, um pesquisador do ILANUD (2019) aponta que a Costa Rica há um bom tempo vem incitando as reformas no SICA, mas não consegue levar adiante. A reforma do TMSD foi uma das tentativas que não avançou. Ele acrescenta que os problemas de segurança cidadã, em conjunto com as políticas de encarceramento em massa da população na América Central, estão trazendo riscos para os avanços atuais.

O pesquisador ainda explica que a temática da segurança é complexa na região. Para ele, o problema da segurança cidadã na América Central é que não existe resposta única e diferentes instâncias possuem diferentes alinhamentos.

> *No encontramos, por tanto, semejanzas entre las respuestas que se vienen dando desde las distintas instancias hemisféricas, regionales o gobernamentales, um hecho en el que tambíen influye el prestigio de los mecanismos tradicionales y los distintos niveles de institucionalidade del Estado de derecho em cada uno de los países de la región.*

Por conta disso, o pesquisador do ILANUD expôs que a falta de atuação do SICA obrigou os Estados a buscarem soluções próprias para seus países. Assim ele explica, “[...] la escasa operatividad del SICA obligaron a los gobiernos a enfrentar por sí mismos los problemas de gobernabilidad y la escalada de inseguridad que vienen padeciendo en la región”.

Para um oficial técnico do GIZ-KFN[101] (2018), a segurança democrática é importante para o fortalecimento do Estado de direito. Diferente de outros respondentes, o foco apresentado foi nas eleições, as quais, de acordo com ele, tem sofrido forte revés na América Central, sobretudo, pelo papel das mídias sociais em manipular ações a favor ou contra os partidos que ganham, bem como o desabono dos entes eleitorais que monitoram as eleições. Na mesma lógica que este oficial, outro ator – ex-oficial fórum de vice-presidentes – explica que segurança democrática está na garantia do voto e no respeito aos direitos cidadãos.

Na análise do observatório de segurança democrática do SICA[102] (2018), a segurança democrática, pensada no TMSD, foi muito importante para estabelecer horizontes de aspirações políticas para os países centro-americanos ao longo das décadas pós-transição, mas não passa de um instrumento político. A ESCA, por sua vez, tem uma perspectiva de segurança pública com sérios problemas de implementação, a qual, na visão dela, é importante em consolidar democracia, mas não tem os efeitos necessários.

Em geral, a análise dos documentos e das entrevistas (virtuais e questionários) leva ao entendimento de que a primeira hipótese se confirma, visto que a relação democracia

---

101 Entrevista conduzida, via questionário (2018), a um técnico de alto escalão da área de consultoria de gerenciamento de risco de segurança Honduras-Nicarágua. GIZ-KFN.

102 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial do observatório de Segurança Democrática do SICA (Diretoria geral).

e segurança na região centro-americana está assentada no fortalecimento do Estado de direito, mas que a ESCA em si não é vista como um instrumento chave para que se consolide a democracia. Os motivos pelos quais ela não é vista como ente importante de consolidação democrática está na segunda hipótese desta pesquisa.

1.3.2 Segunda hipótese

A segunda hipótese é caracterizada da seguinte forma: há uma conjunção de fatores que não permite a concretude das ações em segurança cidadã, que vão desde as próprias responsabilidades dos países em permitir uma atuação mais fluída das ORs (conselhos e projetos) até aspectos institucionais inerentes dos próprios blocos. Nesse contexto, as ações voltadas para consolidação de democracia também são afetadas, sendo consideradas limitadas e ineficazes.

Dentro dos estudos da segunda hipótese, foram feitos três questionamentos que oscilavam entre um entrevistado e outro. Eles são: "Você acredita que há ou houve alguma efetividade nas estratégias de segurança democrática (ESCA)?", "O que você faria para melhorar a efetividade do SICA em promover a consolidação democrática ou qualificação democrática de seus membros?" e "O que os Estados poderiam fazer para melhorar a efetividade do SICA?".

- **Análise das questões**

Nesse sentido, o que é comum na análise dos questionários e das entrevistas realizadas é que o maior problema para efetividade dos processos tanto regional quanto nacional é a fragilidade institucional. Para muitos atores próximos aos projetos da ESCA e do SICA em geral, há uma fragilidade institucional causada por falta de recursos humanos e financeiros, não há seção de soberania, falta de cultura em realizar ações conjuntas e falta de organicidade nas ações existentes.

O *Programa Estado de la Nación*, através de entrevista com seus representantes[103], tem explicitado que a ESCA e o TMSD sofrem de fragilidade institucional doméstica dos países componentes do SICA, sobretudo, do sistema de justiça ineficiente e pouco institucionalizado. Eles apresentaram que há falta de recursos financeiros e humanos que impedem o desenvolvimento de ações ao longo prazo. Tanto o *Estado de la Nación* quanto o oficial do OBSICA explicam que não existem metas mensuráveis, prazos, responsáveis e mecanismos efetivos de seguimento.

Ainda na ex-diretora do OBSICA e no *Estado de la Nación*, apontam que não existe um alinhamento para gerar políticas conjuntas. Os países agem de forma desconectadas em suas políticas, como também colocam a implementação do SICA nas mãos de agentes indicados que, quando assume outro governo, acaba por trocar o agente e descontinuar

103 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com representantes do Programa "Estado de la Nación", Costa Rica.

a política regional. O TMSD e protocolo de Tegucigalpa não são assumidos na agenda dos governos. Em mais de 20 anos do SICA (seus tratados) os índices democráticos na região tiveram poucas melhoras em alguns itens e deterioração em outros, ainda nos respondentes.

O oficial da CCJ[104] (2018), ao responder a pergunta sobre a implementação do ESCA, ele foi claro em expor que há diversos problemas de implementação e de interpretação, mas que isto é tomado pelos países para não cumprir o que foi acordado no TMSD, por exemplo. Após a ESCA, não houve mais o controle sobre balanço razoável de forças e o nível de informação era melhor antes da ESCA do que atualmente, segundo ele.

No que se refere ao financiamento da estratégia, o oficial aponta que a ESCA "nació para traer dinero que abonara a la seguridad en la región, poco a poco se desvirtuó "se hace, si me regalan" y no como obligación en la que los Estados debían programar en sus presupuestos nacionales para financiarla y cumplirla". De acordo com ele, até então a CSC era mais técnica, contudo, com o foco em projetos regionais os chanceleres acabaram por intervir nas reuniões, tornando a comissão mais política.

> *Después (a partir de 2010) se complicó cuando los Estados dejaron de percibir el dinero de proyectos nacionales por proyectos regionales, el SICA empezó a recibir ese dinero (de 50 -100 millones en curso) y no los Estados, entonces comenzó la intervención de las cancillerías en la Comisión de seguridad, pues cada Estados quería aprovechar esos fondos, haciendo el SICA más intergubernamental y político, "no se decide nada sin mi"*

Oficial do MRE El Salvador[105] (2018) entende a ESCA de forma mais positiva. Por conta do aumento da quantidade de gangues e a criminalidade transnacional, a ESCA foi criada como forma de conservar o Estado de direito na região. Diferente de outros respondentes, ela acredita na efetividade da ESCA, contudo o problema é muito mais complexo, pois envolve pobreza, migração, desagregação familiar e o crime organizado transnacional. Ela diz que a ESCA está em seu caminho correto. Ela também vê falta de vontade política para levar adiante e tornar o SICA/ESCA mais efetivo para a região. O mesmo tipo de fala foi visto no oficial de alto escalão[106] do MRE Guatemala.

Outro elemento que o oficial traz para a discussão é a corrupção estatal. Ele aponta que a corrupção estatal tem sido impedimento para o desenvolvimento de ações regionais. Os países poderiam ser mais restritos ou focarem no combate à corrupção pública como forma de dar impulso e efetividade à ESCA e ao SICA como um todo. Assim ela aponta, "[…] de manera especial combatir de una manera efectiva la corrupción de los funcionarios públicos".

---

104 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão da CCJ, por meio de questionário em 2018.

105 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão (Diretoria geral de soberania e integridade territorial do MRE de El Salvador), por meio de questionário em 2018.

106 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão, via questionário, MRE Guatemala.

No mesmo sentido, o oficial de programas regionais em segurança cidadã da União Europeia[107] (Nicarágua, Panamá e SICA) (2018) teceu diversas críticas sobre as capacidades institucionais dos países e da integração centro-americana. A ESCA, do ponto de vista da União Europeia, é considerada um avanço na região, uma vez que os países chegaram a algum acordo e pelo respaldo em nível político. Entretanto, há diversos problemas que afetam sua efetividade, tais como financiamento reduzido para os projetos, processo intergovernamental, falta de vontade política, corrupção, falta de coordenação dos doadores, uma vez que não existe um posicionamento comum sobre a temática. A corrupção mais uma vez aparece aqui.

O oficial secretário executivo da CICAD[108] da OEA (2018), expôs em diversos momentos ao responder sobre a relação drogas, democracia e violência que a corrupção é o grande expoente que torna o problema ainda mais intenso e generalizado. Em suas próprias palavras:

> *En ocasiones, el crimen organizado llega a reemplazar al orden público cuando el Estado no está presente, y utiliza la fuerza y sus enormes recursos financieros para "comprar" apoyo popular, poder político o protección judicial. Además, la corrupción asociada debilita aún más las instituciones, haciéndolas más susceptibles de ser utilizadas para fines ilícitos. Al fomentar la "normalización" de la actividad criminal delictiva, la economía ilegal de las drogas erosiona la adhesión de la ciudadanía a normas e instituciones sociales.*

No que se refere à cooperação em segurança democrática, o gestor[109] de projetos da UE na América Central considera o processo intergovernamental, com pouca autonomia e iniciativas. Além disso, existe a falta de vontade política e o impulso político e regional é débil. A efetividade da ESCA e do SICA, em geral, só impactará as causas da insegurança se houver maior eficácia no combate à corrupção e as desigualdades sociais, de acordo com ele. O gestor complementa que o aumento da violência tem impactado de forma muito negativa a democracia na região, que o controle das gangues (maras e pandillas) tem chegado a afetar o voto livre e secreto em alguns países.

O oficial do OBSICA (2018) foi claro em positivar a iniciativa da ESCA, mas expôs que há falta de transparência em todos os sentidos, desde orçamento, seguimento e verificação. Não existe instâncias técnicas capazes de levar a diante os projetos. Em outras palavras, ela explicou que não existe pessoal suficiente para dar seguimento aos projetos da ESCA. Isto foi evidenciado em uma entrevista com o oficial coordenador de projetos do SICA/ESCA.

107 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial da União Europeia em Nicarágua (coordenador geral de projetos em segurança e migração).
108 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial de alto escalão da Comissão Interamericana para o controle e abuso de drogas (CICAD) (Secretario executivo).
109 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial da União Europeia em Nicarágua (coordenador geral de projetos em segurança e migração).

Além dos mais, ainda no OBSICA, o problema da ESCA não reside somente em seus projetos, ela é consequência da ineficiência da CSC, SG-SICA, OBSICA e outros órgãos subjacentes da integração. O mesmo apontado pelos representantes do *Estado de la nación* (2018), "Desde el lanzamiento de la ESCA, el nivel de información pública sobre los proyectos es muy limitado. Al menos en el seguimiento que le hacemos a las noticias del SICA, parece que su impacto ha sido bajo"[110].

Para complementar a assertiva acima, um ex-pesquisador do Instituto de Estudos Estratégicos sobre segurança democrática (2018) aponta que embora as instituições tenham tido um histórico de influência da segurança democrática no âmbito doméstico, os países não têm tido a capacidade de adaptação e alinhamento com os projetos da ESCA. O nacional e o regional não têm falado a mesma língua, segundo o respondente. Para ele, o SICA, em muitos casos, parece mais um clube bem pago de agentes que discutem os problemas regionais, mas que não possuem nenhuma repercussão real. Citou a crise nicaraguense. O ex-parlamentar do PARLACEN aponta a mesma fala sobre a crise em Honduras (2009 e 2017) e Nicarágua (2018).

Um oficial guatemalteco[111] (2018), traz elemento interessante, apontando que tanto o TMSD quanto a ESCA não possuem efetividade alguma. De acordo com ele,

> *A la fecha no existe ningún planteamiento serio. Algunos ejemplos que lo constatan son el crecimiento militar de Nicaragua con apoyo de la Rusia, la imposibilidad de establecer el balance de fuerzas en la región, el combate al crimen organizado, los inexistentes de programas de desarrollo regionales, el mantenimiento de la Paz (caso nicaragüense) o la posición centroamericana ante las políticas anti migratorios de los EE.UU.*

Ele é claro em expor que o TMSD e a ESCA possuem pouco ou quase nenhum efeito na democracias centro-americanas, ainda mais por compreender que Guatemala está a parte do SICA e, mesmo, do triângulo norte. Ainda no oficial, aponta que os objetivos do SICA (ESCA e TMSD) são muito idealistas, sobretudo, na busca da consolidação de uma região de paz, liberdade, democracia e desenvolvimento. Atualmente, o que é o SICA não é aquilo que de fato se criou há alguns anos, conforme ele.

Na mesma lógica, o ex-parlamentar do PARLACEN (2011-2016), cita o golpe em Honduras (2009), como evento que desencadeou crises de institucionalidade democrática por toda a América Central. Após isto, segundo ele, Honduras e Nicarágua e até o aumento das redes de corrupção em Guatemala podem ser colocados no bojo, apesar deste último ter melhorado com apoio internacional. Para ele, o SICA/ ESCA possui intenções de consolidação democrática, mas não há efetividade prática.

---

110 O instituto faz avaliações sobre os diferentes aspectos da integração centro-americana de forma periódica denominada de "Estado de la región". Vide seu sítio eletrônico: <https://www.estadonacion.or.cr/inicio/estado-region>. Acesso em 05 de fev. de 2019.

111 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial coronel da Guatemala, participante da constituição do TMSD junto ao MRE Guatemalteco.

Um ex-pesquisador do Instituto de Estudos Estratégicos sobre segurança democrática[112] (2018) nicaraguense, ao ser perguntado sobre a efetividade da ESCA, TMSD e, mesmo do SICA, apontou que:

> *Considero que estos tres instrumentos juridicos si bien son de gran importancia para el mantenimiento de las relaciones armoniozas entre los paises de la region e un importante instrumento para garantizar la estabilidad y cooperacion en materia de seguridad, al final del dia son documentos llenos de recomendaciones y buenas intensiones, que al momento que una nacion decida no seguirla en terminos reales no existen medidas cohercitivas que obliguen a las naciones a seguir al pie de la letra lo establecido en dichos instrumentos.*

Como ele, outros atores respondentes disseram no mesmo sentido, os tratados e a ESCA podem ser colocados como positivos para as relações harmoniosas entre os países. O oficial do OBSICA (2018) acredita que o papel do TMSD na região é muito mais político do que prático, com o fim de evitar o retorno dos conflitos civis, repressão militar e guerras na região centro-americana. A ESCA, por sua vez é mais prática, mas deficiente de uma institucionalidade que permita dar resultados melhores.

Por fim, a segunda hipótese desta tese acaba por se comprovar, uma vez que a falta de efetividade da ESCA em suas ações em segurança cidadã acaba por afetar a própria credibilidade do SICA em seguir um de seus princípios basilares que é a consolidação da democracia, conforme o Protocolo de Tegucigalpa. Um pesquisador do ILANUD expôs que: "En definitiva, podríamos decir que los planes de Seguridad Centroamericanos son instrumentos de papel, poco operativos y deficitarios en este momento por la conflictiva político-diplomática existente". Ele se refere aos problemas internos dos países e as relações conflitivas entre Nicarágua e Costa Rica. Nesse sentido, o mesmo se aplica ao papel da CSC, que para ele também tem sido mínimo na região, uma vez que não há vontade da CSC de consultar a sociedade sobre os problemas da região, conforme o pesquisador.

Em síntese, a falta de recursos financeiros e humanos, uma institucionalidade mais política do que técnica, transparência, corrupção estatal, falta de institucionalidade em segurança e justiça e a falta de vinculação entre o regional e o nacional são fatores que acabam por desabonar a atuação do SICA como ente promotor de democracia na região.

O desenvolvimento dos projetos e seus resultados no tópico 3.2 desta tese atestam que houve ações entre os níveis regionais, nacionais e até locais, mas isto ocorre de forma pontual, sem transparência, sem comunicação e sem percepção de reais impactos para a democracia na região. Os países produzem muito em termos de documentos e na retórica regional de expor que segurança e democracia são importantes na sub-região, mas, de

112 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com ex-funcionário técnico do instituto de estudos estratégicos e políticas públicas da Nicarágua.

fato, não sabem o impacto real e nem possuem a capacidade de saber pelos seus próprios instrumentos. A cooperação internacional, nesse sentido, ajuda as ações a alcançar outro nível- regional, nacional e local-, mas tendem priorizar as relações bilaterais, pois há maior possibilidade de seguimento e monitoramento.

Uma variável que surge a partir da análise empírica, sobretudo, na segunda hipótese desta tese é, de fato, a corrupção. Entre diferentes respondentes e entrevistados, a corrupção aparece como um fator a ser acrescentado nas causas de não efetividade das ações em segurança cidadã regionais. O secretário executivo da CICAD-OEA (2018), como também diferentes membros do SICA e relacionados –ex-diretora do OBSICA, institutos de pesquisa e, mesmo, o coordenador de projetos em segurança cidadã da União Europeia, entre outros respondentes e entrevistados – coadunam com a opinião do oficial da CICAD-OEA (2018): “El problema de las drogas acentúa la corrupción al interior de los países, aprovechando la debilidad institucional, la ausencia de controles y regulaciones, así como la falta de autonomía e independencia del poder judicial”.

Ainda perguntado sobre a efetividade de sua organização, o embaixador coloca sobre o fardo da corrupção a falta de resultados mais claros sobre o papel do CICAD e outras de cunho regional (SICA e UNASUL).

> *En países con altos niveles de crímenes y violación de derechos humanos, la corrupción afianza la complicidad de las autoridades con los carteles de las drogas. La lucha contra la corrupción tiene que formar parte de toda estrategia que pretenda erradicar de manera estructural la inseguridad y el problema de las drogas con éxito. No se puede seguir ignorando que la corrupción es uno de los principales combustibles de los problemas de las drogas y la violencia en las Américas*

Enfim, diante da falta de efetividade apresentada o que percorre é uma onda de pessimismo e ceticismo sobre o papel do SICA em realizar ações em segurança cidadã e, assim, consolidação democrática. É bem evidente na fala dos respondentes que o processo de integração é cheio de debilidades em diferentes sentidos. Diante de todas as dificuldades mostradas, o pessimismo dos atores se justifica, sobretudo, pela falta de resultados e perspectiva de um futuro melhor em relação ao SICA.

2 | CONCLUSÃO

Este capítulo empírico está dividido em três eixos temáticos, conforme a metodologia proposta de “process tracing”. Em um primeiro momento o objetivo foi situar o caso em seu contexto histórico institucional, de forma a permitir que o leitor entenda que o SICA é uma organização histórica e possui um emaranhado institucional importante que tem como um de seus cinco pilares a segurança democrática. O Conselho de Segurança da América Central (CSC) é o órgão máximo que controla as ações em segurança cidadã e

a Unidade de segurança democrática (SG-SICA) é a institucionalidade que faz a gestão dos projetos. Além disso, diferentes fundos, agências internacionais e organizações diferenciadas implementam os projetos. Esta fase foi chamada de otimismo. Por fim, o regionalismo centro-americano é marcado por forte intergovernamentalismo, culminando na flexibilização de alguns países em aceitar alguns tratados e outros, inclusive, não aceitar algumas clausulas, e a extrema dependência dos Estados Unidos.

O segundo eixo focou nas estratégias e planos de ação discutidas no âmbito da CSC durante o período de 2008-2018. Contudo, a institucionalidade da segurança democrática estava diretamente relacionada ao Tratado Marco de Segurança democrática. Foi apresentado o processo de desenvolvimento da ESCA, tendo como foco a discussão dos principais projetos (foco de análise), as reuniões e o significado dentro da metodologia de implementação do projeto do SICA. A análise aponta que dos 22 perfis de projetos, 10 tiveram reconhecidamente financiamento pelas instituições internacionais e alguns outros estão para iniciar ou processo de busca de financiamento.

Ainda dentro deste eixo metodológico aplicado aqui foi a análise dos “outputs” dos projetos. Uma análise de todos os projetos em implementação com diferentes fontes de informação. Houve uma perspectiva da secretária geral do SICA, agências que estão implementando até relatórios de progresso de observatórios de análise dos resultados. Além disso, algumas fontes respondentes dos questionários e entrevistas também apontaram mais fontes de informação sobre os dados dos projetos. Esta fase no todo é chamada de contrução e resultado dos projetos.

O terceiro eixo metodológico foi analisado a relação segurança cidadã, consolidação de democracia e as organizações regionais. O foco foi fazer uma análise dos questionários e entrevistas respondidos de diferentes atores da região. Assim, foram avaliados agentes estatais de diferentes países da região, ex-funcionários e funcionários do SICA, embaixadores, representantes de instituições internacionais, tais como OEA e União Europeia, entre outras. Aqui, fica evidente que os respondentes reconhecem que a segurança democrática (ESCA e TMSD) é um meio de gerar fortalecimento democrático na região, sobretudo, a favor da consolidação democrática, mas sua efetividade e capacidade para atingir resultados é bastante limitada. Esta fase é chamada de pessimista, pois não há efetividade das ações em segurança democrática e, assim, afetando a credibilidade do SICA como ator relevante em promoção de consolidação democrática.

Há o reconhecimento que o Estado de direito, como base para o fortalecimento da democracia, é dado como importante meio para a consolidação democrática na região. Contudo, a efetividade não se concretiza por diferentes motivos que se deparam, sobretudo, pela falta de institucionalidade concreta para que as ações funcionem. Uma descoberta importante desta tese, pelo menos neste caso, é que os atores reivindicam maior institucionalidade regional para que haja efetividade e pontes entre o regional e

o nacional. Isto é, é comum encontrar na fala dos respondentes que o SICA necessita de maior institucionalidade em seus diferentes eixos. Alguns inclusive dizem que não há planejamento sério dentro da organização regional.

Outro achado importante é que muitos respondentes apontam que a corrupção estatal é uma das causas da falta de efetividade da organização regional. O tratamento com os entes estatais corrupto tem dificultado que os projetos atinjam um melhor resultado. Alguns respondentes têm apontado que é necessário que as ações em segurança cidadã também devam focar no combate a corrupção alastrada em diferentes territórios da região centro-americana. Um respondente, inclusive, aponta que a vaga institucionalidade do SICA é proposital para que não se cumpram aquilo que se definiu nos acordos[113].

Permeando estes dois achados, a questão do financiamento dos projetos e da falta de pessoal para fazer monitoramento das ações implementadas no âmbito regional e nacional também corroboram para a falta de efetividade da ESCA em seguir adiante. Existe falta de transparência e comunicação entre os países e mesmo na implementação dos projetos. No geral, há opiniões otimistas e pessimistas sobre a ESCA e, mesmo, o SICA, mas todos, em certa medida, apontam que o ESCA/SICA poderia trazer consolidação democrática na região, mas do jeito que se mostra são bem céticos sobre suas capacidades e vontade dos Estados membros.

F1	**F2**	**F3**
Otimismo ESCA como resultado de um alinhamento regional e, mesmo, internacional em prol da segurança cidadã.	"Outputs" Implementação e avaliação de projetos. Ação regional. Resultados pontuais que não refletem nos Estados membros por diversos motivos.	Pessimismo Ceticismo sobre o desenvolvimento do regionalismo não apenas em desenvolvimento do Estado de direito, mas no SICA como um todo. Diversas barreiras para o sucesso dos projetos, maior deles é a falta de vontade política e problemas institucionais que refletem o regionalismo centro-americano como um todo.

Quadro 3.17- Síntese dos resultados do caso SICA.

Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

113 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão da CCJ, por meio de questionário em 2018.

CAPÍTULO 4

O CASO DA UNASUL E SUA RELAÇÃO COM A SEGURANÇA CIDADÃ E A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA

1 I INTRODUÇÃO

A UNASUL, como será melhor explicado abaixo, surgiu de uma onda regional tida como pós hegemônica, a partir dos anos 2000. Período este em que a preocupação com o aumento da violência e o consumo das drogas passaram a tomar corpo na região. Por exemplo, há evidências que as reuniões com as autoridades sul-americanas levantavam a preocupação com a segurança cidadã já em 2000. Como visto no capítulo teórico, a segurança cidadã já pressupõe uma via democrática nos termos de segurança.

Este capítulo empírico pretende, a partir da aplicação da metodologia de *process tracing* e das perguntas de pesquisa desta tese, buscar comprovar, ou não, as hipóteses de pesquisa. As perguntas principais desta tese, no que se refere ao capítulo empírico, são: “Qual é a visão da UNASUL acerca da relação entre consolidação de democracia e segurança cidadã na região sul-americana?” e “Qual tem sido o papel dela, através da sua cooperação em segurança cidadã, na consolidação democrática na América do Sul?”

Para tanto, duas hipóteses foram formuladas se referindo diretamente à UNASUL, conforme visto no capítulo teórico metodológico, e no quadro 4.1 abaixo:

Ordem	Hipótese
1	Na UNASUL, há uma visão de que a relação consolidação democrática e segurança cidadã está, sobretudo, assentada no fortalecimento do Estado de direito como base fundamental para o desenvolvimento de outras características da democracia. Contudo, em seu aspecto empírico, embora os atores confirmem tal perspectiva, muitos deles possuem uma visão cética sobre as capacidades institucionais da UNASUL em avançar em consolidação de democracia, sobretudo, pela lógica da segurança cidadã/democrática. Como complemento, a hipótese 1a explica o porquê da visão cética dos atores.
1ª	Há uma conjunção de fatores que não permite a concretude das ações em segurança cidadã, que vão desde as próprias responsabilidades dos Estados membros em permitir uma atuação mais fluída da UNASUL (conselhos e projetos) até aspectos institucionais inerentes do bloco. Nesse contexto, o papel da UNASUL se torna pouco efetivo não somente nas ações em segurança cidadã, mas diretamente em um dos aspectos mais basilares da consolidação de democracia que é o fortalecimento do Estado de direito.

Quadro 4.1 - Síntese das hipóteses da tese.

Fonte: Elaborada pelo autor, 2018.

A democracia e sua consolidação ronda os discursos, os tratados e, mesmo, os questionários

e as entrevistas realizadas nesta tese. É comum identificar a tríade – segurança cidadã, consolidação democrática e OR – incidindo nas respostas dos atores e nos documentos pesquisados nesta tese. Tendo em vista que a consolidação democrática é um processo, a segurança cidadã teria um papel importante em fortalecer as instituições do Estado de direito, como basilares para o funcionamento da democracia, conforme já explicado no capítulo teórico. Os atores entrevistados, por meio virtual e por questionários, são claros em apontar que sem ações em segurança cidadã a região tende a se deteriorar democraticamente, pois haverá sérios problemas de governança nos Estados.

Nesse sentido, esta tese, a partir do caso da UNASUL visa demonstrar, através da metodologia de *process tracing*, que os atores compreendem que há uma relação importante entre cooperar em segurança cidadã no âmbito da OR e a consolidação de democracia. Mas são céticos nas capacidades da UNASUL em ter êxito em qualquer ação em consolidação democrática. O ceticismo se justifica por diversos motivos que vão desde aspectos ideológicos, recursos, compartilhamento de informações, falta de vontade política, entre outros motivos, os quais tornam a UNASUL ineficaz em seu projeto regional voltado para a segurança e democracia.

Cabe salientar que a UNASUL não está mais ativa. Inclusive outra iniciativa - Fórum para o Progresso e o Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL) - já tomou corpo com a entrada de novos governos de direita a partir de 2019 na América do Sul (FORTI NETO, 2020). Contudo, esta tese visa analisar o papel dos conselhos desde suas origens até os dias atuais 2008-2018. Em outros termos, ainda é relevante analisar o papel das ORs neste campo, visto que é uma pauta urgente, incômoda e atual na América Latina. Para mais informações sobre a validade do caso ver o item 2.4 do capítulo 2 desta tese.

Este capítulo empírico baseou-se não apenas em documentos, tais como tratados, atas de reuniões, programas e planos de ações, mas também em informes regionais, relatórios diversos – prestação de contas, informes nacionais e regionais - avaliação de planos de ações, documentos públicos do ministério das relações exteriores de alguns países, publicações em geral da secretaria geral da UNASUL.

Além disso, foram enviados mais de 30[1] questionários abertos semi-estruturados[2] para os dois conselhos de segurança cidadã e o do problema mundial das drogas. Os atores que fazem e fizeram parte dos conselhos (funcionários técnicos, representantes de ministério das Relações exteriores, coordenadores de ações, embaixadores). Foram recebidos 11 retornos, alguns escritos e outros via Skype, telefone ou whatsapp. O objetivo foi a triangulação das informações coletadas nos documentos com os respondentes, a fim de colocar em prática a metodologia de *process tracing* em conformidade com os três eixos a serem analisados nos casos.

1 Foram enviados mais de 100 e-mails específicos e direcionados para diversos atores durante o ano de 2018, apenas 30 deram retorno e somente 11 responderam, variando entre respostas por escrito, Skype e telefone.

2 O modelo de questionário está disponível no anexo I.

Este capítulo empírico vai se organizar através de três eixos metodológicos: 1- construção institucional do caso; 2- análise de processos e *outputs*; e 3 – Balanço da relação segurança cidadã, OR e consolidação democrática. Primeiro será feito a construção institucional do caso, apontando aspectos históricos institucionais do bloco com vistas à segurança cidadã. Neste quesito, será trazido também a ideia de consolidação democrática, sobretudo, no que se refere à segurança cidadã. Este período será denominado de otimismo, visto que houve vontade dos Estados em construir os conselhos em segurança cidadã.

Um segundo momento haverá a análise do processo, apontando as estratégias, programas e planos de ações dos conselhos, os quais serão sistematizados em um período de 2008 a 2018. No terceiro momento haverá a análise de "outputs", guiando-se pelos resultados fornecidos pela UNASUL, através de dados, avaliações de planos de ação, documentos de parceiros e entrevistas realizadas. Esta fase foi denominada de construção e resultados dos projetos, visto que foi o período com maior atividade dos conselhos da UNASUL, bem como apresentação de seus resultados.

Por fim, o quarto momento é o balanço da relação entre segurança cidadã, consolidação de democracia e organizações regionais, com vistas às hipóteses deste trabalho. Neste último momento será levado em conta como se determina a relação entre os termos da pesquisa, a falta de efetividade dos conselhos da UNASUL e a visão cética dos atores envolvidos. Esta fase será denominada de pessimismo, pois a UNASUL não atingiu as expectativas que se esperava dela, como também das diversas deficiências dos conselhos, não gerando os impactos em segurança cidadã e nem no Estado de direito. O caso da UNASUL ainda se torna complexo, uma vez que as diferenças ideológicas também tiveram influência no andamento dos conselhos.

2 I RESUMO EXECUTIVO DO CASO

O papel da UNASUL, em sua cooperação em segurança cidadã, na consolidação da democracia é muito pouco, talvez, inexistente. Nos últimos 10 anos o órgão não conseguiu, de fato, efetivar nenhum projeto, política ou programa que pudesse ser reconhecido como da UNASUL nos Estados membros. É bem verdade que nunca se produziu tanto na região – reuniões periódicas, estratégias comuns, planos de ação detalhados, projetos criados (com poucos recursos) e documentos variados -, mas ao mesmo tempo, pouco se tem visto em termos de "outputs" em âmbito macro, que realmente produza mudanças reais nos Estados membros.

Estrutura	Síntese dos principais pontos do caso
Fase otimismo 2008-2012	A UNASUL surgiu de um contexto em que havia uma demanda clara em pensar a identidade da América do Sul por sul-americanos. Dentro desta lógica, os países, anos antes de sua criação, já demandavam esforços para construir uma visão comum de que tipo de região se queria. Havia os anseios claros de aproveitar a institucionalidade da Comunidade Andina de Nações e do Mercado Comum do Sul, sobretudo, para se criar uma área de comércio que pudesse contrapor as investidas dos Estados Unidos na sub-região, sobretudo, pela área de livre comércio das Américas (ALCA). Nesse sentido, a partir dos presidentes de esquerdas eleitos naquele momento -2002 a 2007- um projeto que teria fins preponderantemente econômicos e de infraestrutura acabava por inserir temas sociais, políticos, culturais em sua pauta. Um momento importante em que isso aconteceu, segundo a literatura, foi o discurso de Evo Morales, em Cochabamba 2007 na reunião dos países sul-americanos sobre a criação de uma institucionalidade regional para a Comunidade Sul-Americana de Nações. Contudo, desde 2000 as declarações já traziam a preocupação com a segurança cidadã, como também das dificuldades das democracias em gestar a própria segurança pública de seus Estados. Já se pensava na existência de uma institucionalidade voltada para segurança cidadã que, em conjunto ao tema da democracia, seria fundamental para a resolução de problemas na região. Havia a percepção clara do aumento da violência, criminalidade de todos os tipos, ineficiência das instituições de justiça, superlotação carcerária, entre outros problemas que persistem até hoje. Desde então, para as análises que serão efetuadas aqui, chega-se a um ponto focal de decisão que foi não somente a criação da UNASUL, mas também, a partir de 2008, a criação do Conselho voltado para a luta contra o Narcotráfico, através do Conselho de defesa sul-americano. Uma resposta clara aos alinhamentos que a Colômbia pretendia fazer com os Estados Unidos. Posteriormente, a criação do conselho voltado para a segurança cidadã, justiça e delinquência organizada transnacional. Esta fase é denominada de otimismo, sobretudo, pelos avanços na temática e da institucionalização da UNASUL e seu papel regional naquele momento, conforme a análise empírica mostrará. Foi a primeira vez que a região sul-americana se reunia em torno de um regionalismo com muitos membros e uma temática ampla.
Fase de processos e "outputs" 2010-2016	Nos anos que se seguiram, houve o desenvolvimento de planos de ações nos dois conselhos voltados para a cooperação em segurança cidadã. Por conta dos problemas regionais latentes tanto na temática das drogas, justiça, delinquência organizada e segurança cidadã, os planos de ações assumiram uma voluptuosa quantidade de metas para que fossem alcançadas em 5 anos. A metodologia das reuniões – listar os temas e nomear responsáveis e corresponsáveis conforme a vontade do Estado- passa a conformar desde o início uma participação mais ativa de alguns países em detrimento de outros. Além disso, havia atrasos e descasos constantes dos países em alguns temas das reuniões, levando as falhas em diagnóstico e, mesmo, a falta de consenso em temáticas dos grupos de trabalhos, confirmada pelos respondestes desta pesquisa. Ainda houve o desenvolvimento de uma segunda fase de projetos após se apresentarem como ineficazes nas metas planejadas, sobretudo entre 2010-2016. O segundo momento trouxe ações mais reais e menos volumosas para o desenvolvimento em âmbito multilateral, ainda mais em um órgão que requeria consenso entre os seus participantes. Notadamente, a UNASUL já estava passando por diferenças ideológicas complexas no tratamento das temáticas supracitadas, conforme o caso empírico. Nesse sentido, essa fase é denominada de processos e *outputs*, pois foca como as discussões ocorreram e quais foram os resultados alcançados pelos dois conselhos da UNASUL, bem como as deficiências latentes.

Fase de pessimismo 2016-2018	Após a fase de projetos e o seu encontro com resultados baixos, os conselhos da OR passam por a fase atual de pessimismo pelos atores participantes ou, mesmo, pela própria manutenção da UNASUL como fórum que abarca os 12 países. A guinada de governos de direita acabou por gerar fissuras ideológicas desde os altos escalões até os conselhos setoriais estudados, abarcando, certamente, a temática da segurança cidadã. Desde então, há o ceticismo dos atores sobre as ações em segurança cidadã e, consequentemente, no fortalecimento do Estado de direito dos seus membros. A falta de efetividade em produzir resultados reais, mesmo com diferentes reuniões, planos de ação e países buscando fomentar algum resultado, levou a dar descrédito no desenvolvimento dos conselhos. Somado a isto, a crise ideológica na região também contribuiu muito para o pessimismo entre os atores entrevistados. Embora eles tenham produzido muito no campo regional – documentos, reuniões e planos de ação -, os problemas institucionais e, mesmo, do regionalismo sul-americano acabaram por tornar a UNASUL cada vez mais marginalizada pelos Estados, incluindo a preferência por outras ORs na discussão da temática ou, mesmo, por relações bilaterais.

Quadro 4.2 – Síntese dos principais pontos do caso.

Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

2.1 Construção institucional da União das Nações Sul-Americanas com vistas à segurança cidadã

Como no caso do SICA, este primeiro item será focado em aspectos históricos da UNASUL. Este tópico terá o breve contexto histórico da UNASUL, instituições chaves e alguns destaques da região sul-americana.

2.1.1 Breve contexto histórico

Como mostrado no capítulo empírico centro-americano, o regionalismo sul-americano também possui iniciativas que datam do fim da década de 1950, mas que, de fato, foi conformado no início da década de 1960 (RUVALCABA; VALENCIA, 2012). Alguns autores chamam este período, pós- II Guerra Mundial, de primeira onda de regionalismo latino-americano. O seu principal foco era o desenvolvimento de uma interação econômica entre os países latino-americanos. No entanto, não obteve êxito em seus objetivos, pelo menos não da forma que os Estados esperavam (COUTINHO; LIMA, 2007), visto que a crise global de 1970 (Petróleo), a qual aumentou o protecionismo dos Estados, e a instabilidade política e econômica na região nos anos de 1980, travaram os avanços na cooperação entre os Estados.

No entanto, autores, tais como Becker (2010) e Saraiva (2011), compreendem que além do foco econômico presente nesse período, as iniciativas de integração tinham em vista a criação de obstáculos aos conflitos regionais. Ainda mais com o exemplo da Comunidade Europeia, cujo desenvolvimento em seu processo regional, a passos largos, era destacado.

As organizações originárias dessa primeira onda foram: a Associação Latino

Americana de Livre Comércio (ALALC-1960) que, posteriormente, tornou-se Associação Latino Americana de Integração (ALADI-1980); a Carta de San Salvador (1952); o Pacto Andino (1969); a Organização dos Estados Americanos (OEA-1948); o Mercado Comum Centro Americano (MCCA – 1960), entre outras iniciativas de integração ou cooperação (COUTINHO; LIMA, 2007; CORAZZA, 2006; DABENE, 2009).

Já a segunda onda foi evidente, principalmente, no início dos anos de 1990 com avanços e esforços políticos para a consolidação do processo de integração econômica em muitas regiões (COUTINHO; LIMA, 2007). O regionalismo deste período, na América Latina, passou a ser denominado pela literatura como "aberto", pois os países passavam por liberalização em suas economias e reformas nos mercados. Muitos países e blocos passaram a implementar políticas de harmonização e competição. Dabene (2009) explica que a integração passou a ser vista como um meio de inserção na economia global.

O Mercado Comum do Sul, a Comunidade Andina e, mesmo, a tentativa da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foram iniciativas regionais desse período (SERBÍN, 2013). Além das iniciativas supracitadas, há o caso do Sistema de Integração Centro Americano (SICA- 1991), do Tratado Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA – sigla em inglês – 1994) e do Clube do Rio (1986).

De modo geral, os Estados latino-americanos usaram este novo regionalismo, pós-Guerra Fria, como estratégia para perseguir objetivos políticos e, sobretudo, econômicos, aplicando reformas em seus mercados e políticas neoliberais (SERBÍN, 2013). Alguns autores, tais como, Corazza (2006), Heine (2012), entre outros, atribuem o termo "aberto" ao atrelamento do sistema mundial ao "Consenso de Washington", que, em linhas gerais, envolviam abertura econômica dos países, privatização, políticas macroeconômicas e reformas estruturais liberalizantes. Dabene (2009) acrescenta que a segunda onda de regionalismo também foi importante para apoiar a democratização e, mesmo, a consolidação de vários regimes democráticos no continente (STEVES, 2001; MALAMUD, 2013).

Ruvalcaba e Valencia (2012) apontam que neste período houve um processo dinâmico de sub-regionalização em diversas partes da América Latina, que compunham negociações entre eles e, mesmo, situações de bilateralização. Em geral, os autores afirmam que 4 sub-regiões se conformaram de maneira consolidada, o CARICOM, o SICA, o MERCOSUL e a CAN. Os autores ainda explicam que havia uma certa decepção com a integração, sobretudo, por conta dos acordos comerciais que não avançaram no período (p.34).

Neste ponto é importante citar as negociações malsucedidas da ALCA (Aliança de Livre Comércio das Américas). Neste período – entre 1993 a 2005 – Brasil e México tiveram papel importante em suas sub-regiões. O primeiro na conformação de uma resistência à ALCA[3], que veio a ser propulsor na América do Sul de uma nova etapa do regionalismo sul-

3 Vitelli (2016) complementa que como bloco de oposição da Alca conformava o Brasil, Argentina, Venezuela, Bolívia

sul, e o segundo em seu papel não claro entre a América Central e os Estados Unidos no regionalismo norte-sul (RUVALCABA; VALENCIA, 2012; VITELLI, 2016).

No que se refere ao Brasil, passou a haver esforços em configurar uma área de livre comércio sul-americana e, consequentemente, uma integração entre MERCOSUL e a CAN. Havia o pensamento que era possível um espaço de integração de toda a América do Sul. De acordo com Ruvalcaba e Valencia (2012), passa a surgir a possibilidade de um novo modelo para a região sul-americana, "Así, se abren las posibilidades para experimentar e inventar un modelo de desarrollo económico-social alternativo y defnir un rumbo político propio para la región" (p.37).

Nesse contexto, uma terceira onda tem tido sua relevância no campo teórico dos estudos sobre a integração latino-americana, nos últimos anos. Ela é classificada por alguns autores como pós-liberal, por outros, regionalismo pós-hegemônico ou pós-neoliberal (RIGIROZZI; TUSSIE, 2012). Em linhas gerais, ela busca quebrar com o padrão de integração liberal e busca um retorno das relações políticas e sociais na interação entre os Estados (SERBÍN; MARTINES; JÚNIOR, 2012; MALAMUD, 2013).

É uma ênfase não somente no viés econômico-comercial, mas também político e social, em que valoriza uma governança regional (TEIXEIRA; DESIDERATO NETO, 2012). Os temas[4] inerentes a esta nova onda de regionalismo vão para áreas que a cooperação comercial por si só não incentiva, tais como a integração da infraestrutura, temas de segurança e defesa, integração produtiva, governança democrática, segurança pública, participação da sociedade civil, etc (SERBÍN; MARTINES; JÚNIOR, 2012).

Como iniciativas importantes desse novo período regional, têm-se a Comunidade Sul Americana de Nações (CSAN-2004), posteriormente, União das Nações Sul Americanas (UNASUL-2008), a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) e, mais recentemente, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC-2010), a qual é citada, por alguns autores, como organismo que substitui o Grupo do Rio. É preciso também citar o desenvolvimento de diferentes áreas de integração –social, participação e segurança cidadã - inseridas nos blocos regionais da segunda onda, como o MERCOSUL, CAN e, sobretudo, o SICA, por exemplo.

2.1.1a - Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN-CASA)

O contexto acima é importante para explicar acerca da institucionalidade que veio

e Equador. Os que eram a favor de um comércio aberto eram os países centro-americano, Chile, Colômbia e Peru.

4 Malamud (2013), acerca desta terceira onda regional, explica que elementos neofuncionais, como convergência de interesses são rejeitados a favor de aspectos ideológicos. No entanto, é importante expor que elementos econômicos sobrepõem, muitas vezes, os próprios aspectos ideológicos, levando a que Dabene (2009) explicita como instrumentalização do regionalismo latino-americano ora pendendo para aspectos econômico, ora para políticos. Isto se evidência muito mais recentemente com a possibilidade do retorno do regionalismo aberto descrito por autores como Rigirozzi e Tussie (2017). Ruvalcaba e Valencia (2012) apontam que o regionalismo pós liberal é fruto de uma esquerda moderada, sobretudo, na América do Sul.

a ser construída sobretudo a partir de 2004 com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Dessa forma, ainda entre 2000 e 2002, realizaram-se duas reuniões de presidentes Sul-Americanos. A primeira, com a iniciativa do então presidente brasileiro Fernando Herinque Cardoso, com o fim de criar um esboço de um projeto integracionista de viés econômico (Área de livre comércio entre MERCOSUL e CAN), de infraestrutura (integração física) e político que abrangesse toda a América do Sul. A segunda voltada para a construção da paz na região sul-americana (RUVALCABA; VALENCIA, 2012; BARZAGA; REGUEIRO, 2012).

Faria e Tancredi (2015) explicam que foi em 2000 a primeira vez em que chefes de Estado de toda a América do Sul estiveram reunidos para discutir problemas nacionais e regionais. Além disso, foi na primeira cúpula que houve uma delimitação mais explícita do regionalismo sul-americano. Dessa forma, diante de diferentes temáticas cabe salientar as drogas ilícitas e a democracia na região.

Salienta-se que no comunicado de Brasília de 2000, o termo segurança cidadã já era citado em seu contexto de consolidação democrática, sobretudo, dentro do escopo da integração regional. Conforme o artigo 26 do comunicado de Brasília se apresenta:

> *Los Presidentes de América del Sur destacaron la necesidad de garantizar el derecho a una vida digna, como derecho inalienable de la persona, y señalaron la necesidad de definir un programa de acción pública regional incorporando múltiples actores sociales, económicos y políticos, con el objeto de favorecer – en el marco de reglas democráticas, y atendiendo a criterios sistemáticos y de solidaridad – la adopción de políticas que contribuyan para hacer frente a los desequilibrios históricos en la distribución de la riqueza. Asimismo, los Presidentes de América del Sur coincidieron en la necesidad de impulsar acciones que fortalezcan los derechos y deberes ciudadanos y que contribuyan también a la seguridad ciudadana, estableciendo mecanismos de intercambio de información y de cooperación para esa finalidad*[5].

Além disso, a defesa do Estado de direito e o combate à corrupção também se apresentavam como partes essenciais para o desenvolvimento da América do Sul como uma região consolidada de paz e democracia.

No documento da II reunião dos presidentes Sul-americanos de 2002 (CLAES, 2002), no artigo 2, iniciso “e”, expressam que “e) Su compromiso en la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, teniendo en cuenta el principio de la responsabilidad compartida y desde un enfoque integral, equilibrado y de cooperación”[6]. No inciso “f”, também fazem consideração à corrupção, “f) La urgencia de adoptar y mejorar los mecanismos para erradicar la corrupción, implementando todas las medidas que permitan prevenir, investigar, perseguir, juzgar y sancionar conforme a derecho, a los autores y

---

5 Disponível em: < http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf> . Acesso em 03 de jan. de 2019.

6 Disponível em: <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Dcmaration_de_Guayaquil_2002.pdf>. Acesso em 03 de jan. de 2019.

cómplices de este delito”[7].

Na III reunião de presidentes Sul-Americanos, em 8 de dezembro de 2004, Declaração de Cuzco[8], os presidentes chegam a um acordo e concretizam a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações. Faria e Tancredi (2015) complementam que a CASA foi o primeiro mecanismo de coordenação política da região sul-americana, “visando transformá-la em polo relevante na ordem mundial multipolar, e a primeira vez que três dos mais relevantes presidentes da região (Lula, Kirchner e Chávez) se articularam segundo um mesmo projeto de integração” (p.5). A CASA ou CSN nasce como um “transcendental consenso político” dos presidentes da época (RUVALCABA; VALENCIA, 2012, p.41, tradução nossa).

Entre 2004 a 2007, a CASA teve três reuniões de presidentes (2005, 2006 e 2007). A primeira reunião da CASA (2005) - partiu para aspectos institucionais, burocráticos e de esforços de associação entre MERCOSUL e CAN[9], bem como o estabelecimento de uma agenda prioritária. Foi nessa reunião que surgiu a “Declaração de Segurança Cidadã da América do Sul”[10] (CASA 2005a), em que continha como principio “QUE la seguridad es una condición necesaria para el ejercicio de la libertad y, por lo tanto, indispensable para el desarrollo de las ciudadanas y de los ciudadanos en una sociedad democrática. No existe una democracia sin libertad, y es imposible la libertad sin seguridad”. Ainda declaram a importância de se criar uma cooperação em capacitação, intercâmbio de informação, aproveitando a integração existente. Inclusive criam o “Programa de Ação Sul-Americano em Segurança Cidadã”.

Já a segunda reunião da CASA (2006) tinha como título a “Declaração de Cochabamba: colocando a Pedra fundamental para a criação de uma união sul-americana”. Esta cúpula tratou de uma variedade de temas que iam desde aspectos voltados para democracia, direitos humanos até aspectos industriais, econômicos, comerciais, identidade sul-americana, paz, pobreza, participação, infraestrutura, entre tantos outros[11]. A temática da segurança cidadã e das drogas não estavam formalmente presentes nas discussões. Além disso, a institucionalidade regional foi acordada com hierarquia e formas de não sobrepor esforços entre as instituições envolvidas.

Importante citar aqui Barzaga e Regueiro (2012) em que apontam o discurso do presidente boliviano Evo Morales como importante para mudar o rumo da integração sul-

7 Disponível em: < https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Dcmaration_de_Guayaquil_2002.pdf>. Acesso em 03 de jan. de 2019.

8 Disponível em: < http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_cusco04_declaracion_del_cusco.pdf>. Acesso em 03 de jan. de 2019.

9 Disponível em: < http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia05_csn_declaracion_presidencial_y_agenda_prioritaria.pdf>. Acesso em 03 de jan. de 2019.

10 Disponível em: < http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/UNASUR/decl_seguridad_ciudadana_sudamerica_cns_2005.pdf>. Acesso em 15 de jan. de 2019.

11 Disponível em: < http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600004327-0-Declaracion_de_Cochabamba_-_Colocando_la_Piedra_Fundamental_para_una_Union_Sudamericana,_2006.pdf >. Acesso em 03 de jan. de 2019.

americana. Para os autores, o modelo até então previsto, sobretudo pré CASA, era mais liberal com foco energético e comercial (Zona de livre comércio Sul-Americana). Contudo, após a declaração de Cochabamba, a dinâmica da integração passou a ser mais focada em concertação política entre os países, resolução de problemas comuns, solidariedade, construção de uma identidade sul-americana e correção de déficits sociais. Era comum o entendimento de uma integração em diferentes velocidades.

Na primeira cúpula energética – Declaração de Margarita[12] -, em 2007, foi alterado o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações para União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), com sede da secretaria permanente em Quito. Barzaga e Regueiro (2012) expõem que os antecedentes da UNASUL são muito focados em aspectos de infraestrutura e energia do que em outras ações, mas a concertação política sempre esteve evidente na conformação das instituições e nos esforços na busca de consenso entre os países.

É vidente que a IIRSA (Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) foi o grande impulsionador da integração durante a pré e a existência da CASA (desde a primeira reunião em 2000 até 2007). Contudo, conforme apontam Barzaga e Regueiro (2012) e Nery (2016), as negociações da ALCA e as guinadas dos governos de esquerdas na região trouxeram, posteriormente, para a UNASUL uma lógica menos liberal, com temas sociais e culturais embutidos nas discussões.

2.1.1b - União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)

Em 2007, na cúpula sobre energia, mencionada no tópico anterior, os países acordaram em mudar o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações para União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Nesse sentido, em maio de 2008, foi aprovado o Tratado Constitutivo da UNASUL, em que confirmou a sede da secretaria geral em Quito (Equador) e o parlamento em Cochabamba, Bolívia. A vigência do tratado passou a ocorrer a partir de 11 de março de 2011.

Ruvalcaba e Valencia (2012) apontam que o tratado constitutivo veio a institucionalizar o que estava ocorrendo na região há pelo menos 15 anos de maneira informal. A partir de 2008, a UNASUL se dotou de personalidade jurídica, objetivos, normas e estatutos, bem como de seus conselhos específicos, conforme será melhor explicado sobre o de segurança cidadã e o problema mundial das drogas.

Ainda nos autores, eles explicam que entre 2008 e 2011 (vigência do tratado), a UNASUL teve uma atuação ativa em diversos acontecimentos, tais como, terremoto do Haiti (2010)[13], crise boliviana[14] de 2008, rechaço à criminalização de imigrantes, a partir

12 Disponível em: < http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600002492-0-Declaracion_de_Margarita_-_Construyendo_la_integracion_energetica_del_Sur_-_17_de_abril_de_2007.pdf>. Acesso em 03 de jan. de 2019.
13 Documento oriundo da Unasul. “Solidariedad de Unasur com Haití: decisión de Quito” 09/02/2010. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2010.SOLHAITI.pdf. Acesso em 07 de jan. de 2019.
14 Documento oriundo da Unasul “Declaración de la Moneda” 15/09/2008. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/

da diretiva da União Europeia, nomeação do primeiro secretário geral da UNASUL (então presidente chilena Michelle Bachelet), pronunciamentos sobre o golpe de Honduras[15] de 2009, a situação do Equador (2010)[16], entre outras ações da organização regional.

O fortalecimento da institucionalidade democrática está presente no Tratado Constitutivo tanto em seu preâmbulo quanto em seu objetivo principal. Além disso, no protocolo adicional de 2010 (passou a vigorar em 2014 (UNASUL, 2010)), específico sobre o compromisso com a democracia, o texto possui diversos pontos em que cita a plena vigência das instituições democrática (como no Tratado Constitutivo – UNASUL, 2008) e medidas contra a ameaça à ordem da institucionalidade democrática. Em seu preâmbulo, é interessante notar o compromisso com o Estado de direito, promoção e defesa democráticas. Como expõe UNASUL (2008):

> ***REITERANDO*** *nuestro compromiso con la promoción, defensa y protección del orden democrático, del Estado de Derecho y sus instituciones, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluyendo la libertad de opinión y de expresión, como condiciones esenciales e indispensables para el desarrollo de su proceso de integración, y requisito esencial para su participación en la UNASUR.*

Interessante notar que no artigo 3 do Tratado Constitutivo (UNASUL, 2008) – nos objetivos específicos do inciso "q" ao "u" - aponta a temática da segurança cidadã e temas relativos à cooperação em segurança cidadã. Conforme o quadro 4.3 a seguir, o tratado traz os seguintes objetivos específicos na área de cooperação regional em segurança cidadã.

Inciso	Objetivo específico das Unasul
Q	A coordenação entre os organismos especializados dos Estados-Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras armas, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a desminagem;
R	A promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados-Membros da UNASUL;
S	O intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa;
T	A cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã, e
U	A cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

Quadro 4.3 – objetivos específicos para a área de cooperação em segurança cidadã

Fonte: Tratado Constitutivo da Unasul (2008). Elaboração do autor, 2019.

images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2008.LAMONEDA.pdf. Acesso em 07 de jan. de 2019.

15 Documento oriunda da Unasul. Disponível em: <http://www.sela.org/es/cumbres-regionales/unasur/reuniones-realizadas/>. Acesso em 07 de jan. de 2019.

16 Documento oriundo da Unasul. "Delcaración de Buenos Aires sobre la situación de Ecuador". 01/10/2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2010.EQUAD.pdf.> Acesso em 07 de jan. de 2019.

A estrutura da UNASUL é considerada por Ruvalcaba e Valencia (2012) e Barzaga e Regueiro (2012) como uma forma político institucional intergovernamental simples. Para eles, a institucionalidade criada a partir de 2008 é técnica e administrativa com papel relevante para as elites políticas governamentais. Ruvalcaba e Valencia (2012) ainda apontam que a institucionalidade passou a ser considerada como intergovernamental, crescente e dinâmica, haja vista a multiplicidade de conselhos setoriais que passaram a existir desde a formação do Tratado Constitutivo. Contudo, ainda nos autores, a grande crítica feita a institucionalidade da UNASUL é sua ação intergovernamental superficial em diferentes aspectos. Criticam os autores:

> *La crítica central que hacemos a este proceso integrador es que es uno ancho (por su multidimensionalidad) pero superficial (por su intergubernamentabilidad). El proceso integrador suramericano está conducido directamente por las elites polí- ticas gubernamentales nacionales y el funcionamiento de las instituciones dependen de ellas, es decir están supeditadas a los consensos que permiten los múltiples intereses nacionales en juego. No se ha previsto la conformación de un núcleo endógeno supranacional con capacidad para impulsar el proceso de integración* (p.50).

Na realidade, esta é uma crítica não apenas a UNASUL, mas às diferentes organizações regionais recorrentes na América Latina. O mesmo padrão foi encontrado na análise do caso SICA. A diferença é que no SICA, a Corte Centro-Americana de Justiça goza de certa supranacionalidade, pelo menos nos tratados. A UNASUL, por sua vez, não deixou espaços para que pudesse haver uma possível supranacionalidade. Em uma entrevista com um oficial do Peru[17] (2018), ela expressou que o grande problema da UNASUL foi a burocracia exacerbada, a qual os países não deram e não estão dando conta de seguir. O mesmo é confirmado na fala de outro oficial de escalão superior da UNASUL[18] (2018), ao explicar que a secretaria da UNASUL não dava suporte aos conselhos setoriais.

É importante salientar que em 2018 a organização regional sofreu forte impacto com a saída da Colômbia[19]. Além disso, um grupo de países tem deixado temporariamente a organização, desde de abril de 2018, com alegações, inicialmente, de que não houve apoio à nomeação de um secretário geral Argentino, embaixador Octávio Bordón, pela Venezuela, Bolívia e Equador. E, ainda, não foi mostrada nenhuma outra alternativa, pelos opositores, ao nome argentino, deixando a organização sem comando[20]. Após isto, a crítica tem sido de que a UNASUL não tem infringido um papel mais ativo em pressionar o governo venezuelano, considerado como uma ditadura pela maioria dos países membros[21]. Assim,

17 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com Oficial de alto escalão do MRE do Peru.

18 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial técnico de escalão superior da UNASUL (diretoria geral).

19 Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-08/crise-na-venezuela-leva-colombia--sair-da-unasul> . Acesso 07 de jan. de 2019.

20 Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-04/brasil-e-mais-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul>. Acesso em 07 de jan. de 2019.

21 Entrevista de Ernest Samper, em 2017, disponível em: <https://www.semana.com/nacion/articulo/crisis-en-venezuela-ernesto-samper-habla-de-unasur/534668>. Acesso em 28 de fev. de 2019. Fala do presidente Colombiano Ivan Du-

desde abril de 2018, o Brasil - maior financiador da organização-, Argentina, Paraguai, Chile, Peru e Colômbia não têm participado das ações do bloco. Inclusive alguns oficializaram o processo de saída do bloco regional.

A guinada dos governos de direita na América do Sul tem sido considerada fator chave para as relações dos países da UNASUL[22]. Brasil, Argentina, Colômbia, entre outros países tiveram a ascensão de governos de direita em diferentes graus, dificultando as relações entre os países dentro da OR. Todos os entrevistados (virtuais e questionários) tocam nessa temática ao explicar sobre os conselhos. No que se refere a esta tese, os conselhos de segurança cidadã e do problema mundial das drogas possuem documentos até fevereiro de 2018, data da última reunião do conselho sobre o problema mundial das drogas. Até o desfecho desta tese não houve outras ações sobre o direcionamento dos conselhos.

Em termos de relevância, a UNASUL é a única organização regional que até o momento atuou de maneira institucional com ações em cooperação regional em segurança cidadã na América do Sul, atrelando diferentes países da região, por isso, apesar da crise presente ainda é importante do ponto de vista acadêmico o seu estudo e os seus achados.

2.1.2 Instituições chaves

De acordo com o Tratado Constitutivo (UNASUL, 2008, art. 4), os órgãos da UNASUL são: Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegadas e Delegados; a Secretaria Geral. Entre outros que serão mostrados no organograma a seguir (figura 4.1).

O organograma abaixo resume como é o sistema hierárquico dos órgãos e como eles estão dispostos em termos de poder. Note que a análise se dará em dois conselhos setoriais: o sul-americano em matéria de segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional (CSSCJDOT); e o sul-americano sobre o problema mundial das drogas (CSPMD).

que, em 27 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.latercera.com/mundo/noticia/colombia-notifica-unasur-deja-bloque-no-denunciar-crisis-venezolana/297795/>. Acesso em 28 de fev. 2019.

22 Diferentes entrevistados apontam para as diferenças ideológicas entre governos conservadores e progressitas na América Latina. Há também notícias sobre as diferenças entre os países. Disponível em: <https://www.elcomercio.com/actualidad/unasur-ausente-crisis-venezolana-nicolasmaduro.html>. Acesso em 28 de fev. de 2019.

Figura 4.1 – Organograma das principais instituições da UNASUL.

Fonte da figura[23].

Os conselhos que serão analisados estão a partir dos "consejos sectoriales" na figura 4.1. O quadro abaixo 4.4 explica, de maneira sintética, a função de cada órgão. O objetivo é chegar até os dois conselhos que serão analisados nesta tese.

Órgãos	Características
Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo (artigo 6).	• Instância máxima de decisão; • Estabelecimento de diretrizes políticas, planos de ação, programas e projetos da integração, bem como as prioridades para sua implementação; • Convocação de reuniões ministeriais setoriais, bem como a criação de conselhos de nível ministerial; • Decisão sobre propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; • Adoção de diretrizes políticas para as relações com terceiros. • Periodicidade anual de reuniões;
O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores (R.E.); (Artigo 8)	• Adoção de resoluções para implementação das Decisões do Conselho de Chefes de Estado; • Proposição de projetos de decisões e a preparação das reuniões do Conselho de Chefes de Estado; • Coordenação de posicionamentos em temas centrais da integração; • Desenvolvimento de diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional; • Realização do seguimento e da avaliação do processo de integração

23 Disponível em: < http://www.avina.net/avina/incontext-14/>. Acesso em 07 de jan. de 2019.

	• Aprovação do programa anual de atividades e o orçamento anual de funcionamento da OR, como também do financiamento de iniciativas comuns; • Implementação das diretrizes políticas nas relações com terceiros; • Aprovar resoluções e regulamentos de caráter institucional; • Criar Grupos de Trabalho no marco das prioridades do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo. • Periodicidade semestral das reuniões.
O Conselho de Delegadas e Delegados; (Artigo 9)	• Implementação, mediante a adoção das Disposições pertinentes e de outros órgãos de decisão da Unasul; • Preparação das reuniões do Conselho de Ministros das R.E.; • Elaboração de projetos de decisões, resoluções e regulamentos para a consideração do Conselho de Ministros das R.E.; • Compatibilização e coordenação das iniciativas da UNASUL com outros processos de integração regional; • Coordenação e seguimento dos Grupos de Trabalho; • Seguimento ao diálogo político e à concertação sobre temas de interesse regional e internacional; • Promoção dos espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã; • Proposição do Conselho de Ministros das R.E. sobre o projeto de orçamento ordinário anual de funcionamento para aprovação; • Periodicidade bimestral das reuniões com um representante de cada Estado membro em território da presidência pró-tempore.
A Secretaria Geral (Artigo 10).	• Apoio aos Conselhos das hierarquias superiores no cumprimento de suas funções; • Proposição de iniciativas e seguimento das diretrizes dos órgãos da UNASUL; • Participação, com direito à voz, e exercer a função de secretaria nas reuniões dos órgãos; • Preparação e apresentação da Memória Anual, bem como os informes aos órgãos correspondentes; • Depositório dos Acordos no âmbito da OR e disponibilização de sua publicação; • Preparação do projeto de orçamento anual para a consideração do Conselho de Delegados • Preparação dos projetos de Regulamento para o funcionamento da Secretaria Geral e submissão aos órgãos correspondentes; • Coordenação com outras entidades de integração e cooperação da América Latina e Caribe; • Celebração de todos os atos jurídicos necessários para a administração e gestão da Secretaria Geral. • Secretário geral é nomeado por 2 anos, podendo ser renovado por mais 2 anos; • A nomeação vem do conselho de chefes de Estado com proposta do conselho de ministros das R.E.

Direções da UNASUL	• As direções são vinculadas à secretária geral e apoiam os conselhos ministeriais e setoriais nas atividades que são priorizadas;
	• Atualmente, há 5 direções da secretaria geral;
	    • Direção de assuntos econômicos;
	    • Direção de assuntos sociais;
	    • Direção de assuntos políticos e defesa;
	    • Direção de cooperação internacional e agenda técnica;
	    • Direção de segurança cidadã e justiça;

Conselhos ministeriais, setoriais e grupos de trabalhos (Artigo 5)	• São de natureza permanente ou temporária; • Criados para dar cumprimento aos mandatos e recomendações de órgãos competentes; • Prestam contam ao conselho de delegados, o qual será o intermediário para o conselho de ministros ou de chefes de Estado, conforme a demanda requerida; • Acordos adotados serão submetidos à consideração do órgão competente que os tenha criado ou convocado; • Estão submetidos a um estatuto. • Atualmente, há 12 conselhos ministeriais e setoriais, dentre os quais está o de segurança cidadã e o de drogas.

Quadro 4.4 – Órgãos com poder decisório da UNASUL.

Fonte das informações: Tratado Constitutivo (UNASUL, 2008, art. 6-10) e o site da Unasul[24] (2019) – elaborado pelo autor, 2019.

Importante salientar que a direção de segurança cidadã e justiça apoia os conselhos de segurança cidadã (CSSCJDOT) e o do problema mundial das drogas (CSPMD). O objetivo da direção é focar nos projetos e planos de ações prioritários de segurança cidadã e justiça de forma a dar cumprimento e seguimento aos mesmos. Além disso, há a conformação de estudos técnicos e a elaboração de programa anual em conjunto com a presidência "pró-tempore". A direção foi criada pela resolução 01/2015 do conselho de ministras e ministros de Relações Internacionais da UNASUL[25] (UNASUL, 2015). Os conselhos supracitados possuem grupo de trabalho e uma direção executiva com uma presidência *pro-tempore* bienal.

O Conselho sobre o problema mundial das drogas foi criado, de fato, na III reunião Ordinária do Conselho de chefas e chefes de Estado e de governo[26], em 10 de agosto de 2009, na cidade de Quito (UNASUL, 2009). Interessante citar que a criação do CSPMD possuiu antecedentes importantes que estava, sobretudo, no papel dos Estados Unidos em estreitar laços com a Colômbia no período (RUVELCABA; VALENCIA, 2012). Tendo

24 Disponível em: < http://www.unasursg.org/direccion-de-seguridad-ciudadana-y-justicia>. Acesso em 07 de jan. de 2019.
25 Resolução 01/2015 do conselho de ministro das relações exteriores. Disponível em: < http://www.unasursg.org/images/especial/convocatoria-directores-enero-2015.pdf>. Acesso em 07 de jan. de 2019.
26 Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2009.IIICUP.pdf>. Acesso em 07 de jan. de 2019.

em vista que a UNASUL, fortalecida naquele momento pelo alinhamento de seus governos – **otimismo** -, acabava por discutir com a Colômbia, através do Conselho de Segurança e Defesa, uma solução menos aberta aos Estados Unidos, favorecendo a criação do Conselho voltado para a luta contra o narcotráfico[27]. Em 2010, ele passa a chamar Conselho sul-americano sobre o problema mundial das drogas (CSPMD).

O objetivo do conselho está voltado para ações na redução da demanda, desenvolvimento alternativo, integral e sustentável no que se refere ao combate às drogas. Os seus objetivos estão presentes no quadro 4.4 a seguir:

Objetivos
Propor estratégias, planos e mecanismos de coordenação e cooperação entre os Estados membros para incidir de forma integral em todos os âmbitos da problemática;
Construir uma identidade sul-americana para enfrentar o problema mundial das drogas, tomando em conta os compromissos internacionais, assim como as características nacionais e sub-regionais, para fortalecer a Unidade da América do Sul;
Fortalecer as relações de amizade e confiança através da cooperação interinstitucional entre as agências especializadas de cada país, para fazer frente ao problema mundial das drogas, mediante o diálogo e a busca de consensos.

Quadro 4.5 – Objetivos do Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas.

Fonte literal (tradução nossa)[28]. Elaborado pelo autor, 2019.

O Conselho de segurança cidadã (CSSCJCDOT) foi criado na VI reunião ordinária do Conselho de chefas e chefes de Estado e de governo, em 30 de novembro de 2012[29]. Historicamente, ele surge a partir das discussões do Conselho de defesa da América do Sul. Na III Reunião de Ministros deste conselho (2011)[30], em Lima, houve um plano de ação anual para a proposta colombiana acerca de uma análise sobre a criminalidade organizada transancional e outras ameaças à segurança regional. Em 2012, em Buenos Aires, houve diversas discussões sobre o conteúdo do conselho (FOGLIA, 2017).

Os debates na III reunião de ministros de 2011 e a reunião posterior (Declaração de Cartagena) estavam em dois níveis: primeiro era a necessidade da criação de uma institucionalidade para segurança cidadã diferente do conselho de defesa, visto que alguns países não separavam os seus órgãos de defesa e segurança pública. Foglia (2017) aponta que a Argentina teve peso em buscar uma divisão de defesa e segurança pública; o segundo nível de debates estava se a segurança cidadã entraria como parte do CSPMD

27 Não foi uma mudança meramente terminológica. O conselho, de fato, assumiu uma abordagem não voltada para delito e sim para educação e saúde pública (FOGLIA, 2017).

28 Disponível em: < http://www.unasursg.org/es/consejo-suramericano-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas>. Acesso em 07 de jan. de 2019.

29 VI reunião ordinária de chefes de Estado, clausula 45. Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas--a-imprensa/3234-vi-reuniao-ordinaria-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul-lima-peru-30-de-novembro-de-2012-documentos-aprovados-portugues-espanhol#PERU1>. Acessp em 09 de jan. de 2019.

30 Disponível em: < https://www.mdn.gub.uy/?p=5603#.XD8pMVxKjIU>. Acesso 16 de jan. de 2019.

ou uma instância própria. Aqui também a Argentina assumiu o papel de desenhar a nova instituição. Interessante que em 2012, a Argentina assumiu também a redação do plano de ação, colocando vários de seus princípios de política externa e segurança cidadã no documento (FOGLIA, 2017).

Os objetivos do conselho em sua criação estão relacionados com o fortalecimento da segurança cidadã, justiça e ações contra a criminalidade organizada transnacional, propor estratégias, planos de ação, cooperação e assistência na temática, promover consenso na temática da segurança cidadã e a promoção de intercâmbio de experiências e práticas na forma de fomentar a cooperação judicial, policial e entre as agências de inteligência[31].

Apesar de ter vários objetivos gerais e específicos, o Estatuto do CSSCJDOT (2012b, art 3, inciso h) possui como objetivo importante "Promover el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales encargadas de la seguridad ciudadana, la justicia y el accionar en contra de la Delincuencia Organizada Transnacional, bajo los principios constitucionales y disposiciones normativas de cada Estado miembro". E o "Respeto irrestricto a los derechos humanos, las libertades y garantías fundamentales de los ciudadanos, en un marco de plena vigencia de las instituciones democráticas" (CSSCJDOT, 2012b, art. 2, inc. C).

Esta fase é considerada por esta tese **de otimismo**, uma vez que havia uma convergência na região em buscar soluções coletivas para a então "novas ameaças" regionais. Havia vontade política em institucionalizar a cooperação em segurança cidadã.

2.1.3 Breves destaques sobre o regionalismo sul-americano

É importante, aqui, fazer uma breve consideração sobre algumas particularidades da América do Sul, inclusive para mostrar algumas diferenças em relação ao capítulo 3 – SICA. A América Latina, apesar de ser muitas vezes englobada em uma análise única possui diferenças importantes entre suas ORs. Por isso, aqui serão tratados alguns aspectos relevantes, os quais mostram diferenças e similitudes com o próprio SICA. Eles são: conformação histórica da região; relação com os Estados Unidos; relacionamento entre os países; e, geografia.

- **Conformação histórica da região**

A região sul-americana passou por períodos de conflitos durante as independências e, após isto, rivalidades geopolíticas entre o Brasil e a Argentina até meados do século XX (NERY, 2016; VITALE, 2016). A Bacia do Prata sempre foi um campo de disputas. De acordo com Nery (2016) "[...] o Brasil reestabeleceu um século depois, por meios diplomáticos e econômicos, a hegemonia que mantivera na Bacia do Prata até 1876, quando foi superado

31 Disponível em: < http://www.unasursg.org/es/consejo-suramericano-en-materia-de-seguridad-ciudadana-justicia-y--coordinacion-de-acciones-contra-la-delincuencia-organizada-transnacional>. Acesso em 09 de jan. de 2019.

pela Argentina” (p.61). É possível notar que a região sul-americana raras vezes possuiu homogeneidade entre seus diferentes países.

Antes da redemocratização, houve tentativas de integração com a Associação latino-americana de livre comércio (ALALC-1960). Devido aos regimes militares do período, a integração foi deixada ao acaso (NERY, 2016). Inclusive o Pacto Andino de 1969, é considerada por Nery (2016), a reafirmação do fracasso da ALALC. Em 1980, a ALALC se tornou ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), convergindo os diferentes acordos de comércio na região, como expressou Nery (2016), “Até hoje, a Aladi funciona como uma espécie de depositária dos acordos bilaterais ou multilaterais na América Latina” (p. 62).

Nos anos de 1990, um novo cenário foi terreno fértil para o desenvolvimento do Mercado Comum do Sul e para o desenvolvimento do comércio e as relações próximas entre Brasil e Argentina (VITALE, 2016). No mesmo período haviam os esforços dos Estados Unidos na busca de maior influência na região após o fim da Guerra Fria. A discussão de uma área de livre comércio com os Estados Unidos não avançou pelo não atendimento das demandas brasileiras. Como mostrado nos tópicos acima, nos anos 2000, o Brasil encabeçou a criação de uma cooperação sul-americana (MELLADO, 2013). Nery (2016) complementa que “Se, para alguns países, a Unasul é um lugar de resistência frente ao poder dos Estados Unidos, para outros, trata-se apenas de um foro multilateral de ação coordenada” (p.59).

Mellado (2013) explica que o regionalismo aberto com suas políticas perdeu terreno na América do Sul. O fortalecimento do Estado passou a ser o foco e o desenvolvimento de novas políticas públicas tomaram a visão regional, sobretudo, com a ascensão dos governos de esquerda. Foi estabelecida uma agenda social, política, de segurança e energética. Não é possível explicar o contexto da UNASUL sem citar a autonomia à hegemonia dos Estados Unidos. Vitale (2016) explica que a cooperação sul-sul passou a ter força, sobretudo, no governo Lula (2003-2010), sendo o Brasil o protagonista.

Trazendo elementos do capítulo 3 – SICA-, é notável os pontos de partida e os objetivos iniciais das ORs em certa medida são diferentes.

- **Relação com os Estados Unidos e a OEA**

Com a conformação do diálogo regional nos anos 2000, sobretudo, na busca do enfrentamento à hegemonia norte americana na região, a UNASUL surge como uma instituição criada para os sul-americanos (MELLADO, 2013). Inclusive a OEA passa a ter papel menos ativo, pois a “UNASUL tem sido reconhecida como uma instância para a negociação das crises políticas sul-americanas, que já não precisam ser resolvidas pela Organização dos Estados Americanos (OEA)”. (NERY, 2016, p.59). A relação Estados Unidos e América do Sul teve seus embates regionais no período, refletindo também em

uma perda de importância da OEA como organização para resolver problemas na região.

Nery (2016) apontou que os EUA sempre quiseram dificultar a União dos Estados Sul-Americanos, sobretudo, pela balança de poder que as relações diplomáticas entre Brasil, Argentina e Chile pudessem ter. Por isso houve diversas tentativas de minar a integração, buscando relações bilaterais privilegiadas e fomentando a rivalidade. O autor ainda complementa que "Os experimentos de integração criados entre 1960 e 1980, [...], apresentavam um forte ethos anti-hegemônico, ou, pelo menos, a aspiração de constituir um espaço político-econômico integrado na América Latina, sem a presença dos Estados Unidos". (p.63).

Neste aspecto, as ORs – SICA e UNASUL – são bem diferentes. Os Estados Unidos sempre tiveram influência na região centro-americana, por diversos motivos. O maior deles é o econômico. A dependência econômica dos Estados Unidos é evidente na América Central, principalmente no período de análise desta tese. Não significa que o comércio com os Estados Unidos não existisse na América do Sul, mas a resistência à influência do país norte-americano na região era mais forte que o próprio fator econômico.

- **Relacionamento entre os países**

A UNASUL e as reuniões que a antecederam conseguiram um feito inédito que foi o diálogo entre os países sul-americanos. No passado houve tentativas, mas a partir de 2000 os países convergiram para a conformação do regionalismo. Nery (2016) explicou que a região nunca tinha assinado um documento de caráter tão amplo em número de países.

O grande norte da UNASUL em seu momento inicial foi a busca de identidade, a qual permitiu que diferentes concepções políticas pudessem dialogar (NERY, 2016). Por isso, até 2018, países como Colômbia e Venezuela puderam participar da mesma OR. Do mesmo modo, diferentes projetos econômicos, como o da Venezuela e do Brasil, sendo o primeiro mais estatal bolivariano com o socialismo do século XXI e o segundo mais diplomático e com posições moderadas até 2018. Além disso, Nery (2016) complementa que "As divergências entre os países da Unasul envolvem também questões relativas à concepção de determinados órgãos e à relação entre o organismo e outras instituições". (P.72). Lehmann e Neto (2016) explicam:

> *[…] there has been a trend towards ideological division, with some countries, such as Colombia or Chile, continuing a policy of, broadly speaking, liberal and free market based policies (whilst opting mainly for bilateral international engagements) whilst others, such as Venezuela or Ecuador, took a decidedly leftwards turn trying to implement what, in Venezuela, has been called the 'socialism of the 21 st century".* (p.6).

Dessa forma, nota-se que dentro da OR, os 12 países não tinham percepções iguais da realidade sul-americana. Enquanto alguns tinham a ideia anti-imperialista norte-

americana, incluindo o papel menos ativo na OEA, como Equador e Venezuela, outros participam por ser parte do jogo regional, como a Colômbia (LIMA, 2013). A UNASUL permitiu em sua heterogeneidade – aspecto econômico e ideológico- criar um bloco com interesses similares.

A crise atual reflete heterogeneidade dos países que constituem a OR. A crise na Venezuela, de fato, criou um racha na região, repercutindo no desligamento da Colômbia e na suspensão e o desejo de saída de outros países membros, entre eles o Brasil[32]. O ápice do conflito foi quando a nomeação de um secretário geral argentino não foi aceita pela Venezuela e outros países com orientação à esquerda. Desde então, a região vive o impasse sobre o futuro do bloco.

Em janeiro de 2019, Ivan Duque – presidente colombiano – já discursou sobre a criação de outra OR, chamada PROSUR, que aproveitaria a estrutura do MERCOSUL. Em uma rádio colombiana ele disse: "We've been advancing toward the end of Unasur and the creation of Prosur ... a South American platform for the coordination of public policies, the defense of democracy, independent institutions, and market economies [...]"[33]. Contudo, o chanceler equatoriano expôs, também em janeiro de 2019, que pretende reavivar a UNASUL, a partir da redução de suas atividades, incluindo sua institucionalidade e estrutura[34].

Por fim, Vitale (2016) explica que na América do Sul, a cooperação sul-sul, perpassa conflitos e tensões. O autor aponta que as orientações ideológicas têm colocado os países em disputa. Há grupos bem distintos na sub-região. Há aqueles conformados pelo Chile, Colômbia e Peru – parte da Aliança do Pacífico em 2013 (regionalismo aberto). Outro grupo, antagônico ao anterior formado pela Venezuela, Equador e Bolívia – que fazem parte da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América. Um outro grupo oriundo do MERCOSUL – Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela. E, um grupo mais ao norte, que conformam os países da Comunidade Andina – Peru, Bolívia, Colômbia e Equador. Este último heterogêneo politicamente (VITALE, 2016). Embora o SICA tenha de maneira evidente duas divisões (norte e sul), eles ainda não chegaram ao nível de heterogeneidade que existe na América do Sul. Um pesquisador do ILANUD, expôs que o conflito entre Nicarágua e Costa Rica é ainda um complicador. A Costa Rica já chegou a suspender sua participação no SICA em 2015, mas por pouco tempo[35].

- **Geografia**

Países que compõe a UNASUL, até 2018, foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile,

32 Fala comum da maioria dos entrevistados.

33 Disponível em: <https://www.telesurenglish.net/news/Duque-Colombia-Will-Create-Prosur-To-Replace-Unasur-20190114-0015.html>. Acesso em 07 de fev. de 2019.

34 Disponível em: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/ecuador-impulsara-cambio-unasur>. Acesso em 07 de jan. de 2019.

35 Disponível em: < https://www.laprensa.hn/mundo/912618-410/costa-rica-suspende-participaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-en-sica-y-cierra-frontera-a-cubanos>. Acesso em 04 de mar. 2019.

Colômbia (se retirou), Guiana, Equador, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela. Uma cobertura territorial de 18.720.976 quilômetros quadrados. A população somada chega a 408.739.691 milhões de habitantes (dados de 2016 a 2018) [36]. Os países têm como principais exportadores Brasil, China e Estados Unidos. Note que os números deste tópico são bem superiores ao SICA.

Este tópico 4.1.3 é importante para mostrar que o ponto comparativo a ser realizado no capítulo 5 deve levar em conta que as ORs SICA e UNASUL são diferentes em muitos aspectos. A conformação histórica-regional, o papel dos Estados Unidos, a geografia e a heterogeneidade nos dois casos são fatores contextuais relevantes. Contudo, a questão da segurança cidadã entre os anos de 2008-2018, seguindo os três eixos metodológicos desta tese, mostram-se similares em ambos os casos. Por isso, o foco de comparação desta tese está na tríade – OR, segurança cidadã e consolidação democrática – mais do que em detalhes das ORs.

2.2 Análise do processos e *outputs*

Após fazer uma descrição histórico institucional da UNASUL, apresentado a sua fase de otimismo, este capítulo vai focar em um segundo aspecto que é a análise dos processos com foco nas estratégias e planos de ações formulados no âmbito de dois conselhos: Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD); e o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSSCJCDOT). Em um segundo momento deste tópico haverá também o foco nos resultados.

Por isso este tópico será dividido em dois momentos: o primeiro focado no processo de construção e implementação dos planos de ação tanto no CSPMD e no CSSCJDOT, e o segundo momento nos resultados dos planos de ação de ambos os conselhos. Esta fase é a de **construção, implementação e resultados dos planos de ação**. A maior dificuldade do caso UNASUL é que poucas ações, de fato, saíram do campo regional e foram para o nacional.

2.2.1 Processo: construção e implementação dos planos de ação

Foco no desenvolvimento dos projetos e planos de ação de dois conselhos: o CSPMD; e, o CSSCJDOT.

36 Fonte dos dados: < https://www.indexmundi.com/pt/bolivia/>; <https://www.suapesquisa.com/paises/chile/>; <https://www.indexmundi.com/colombia/>, <https://www.indexmundi.com/argentina/>, <https://www.indexmundi.com/equador/>, <https://www.indexmundi.com/brazil/>, <https://www.indexmundi.com/paraguay/>, <https://www.indexmundi.com/peru/>, <https://www.indexmundi.com/uruguay/> e <https://www.indexmundi.com/suriname/>. Acessos em 07 de fev. de 2019.

2.2.1a - Conselhos 2008-2018: Conselho sul-americano sobre o problema mundial das drogas

Os trabalhos do conselho foram divididos em seis grupos entre os anos de 2010 a 2015, conforme o quadro 4.6, mas passou por algumas reformulações entre 2016 a 2017. Interessante expor que o conselho se manteve mais técnico com avaliações de projetos, mas, como será apresentado nos *outputs* muito custoso para atingir resultados.

Grupo de trabalho
1- Redução da demanda;
2- Desenvolvimento alternativo, integral e sustentável, incluindo o preventivo;
3- Redução da oferta;
4- Medidas de controle;
5- Lavagem de dinheiro;
6- Fortalecimento institucional e harmonização legislativa;

Quadro 4.6 – Grupos de trabalho do conselho sul-americano sobre o problema mundial das drogas 2010-2015.

Fonte das informações: CSPMD (2011). Elaborado pelo autor, 2019.

O primeiro grupo de trabalho, quadro acima, atuou entre os anos de 2010 ao de 2015. O grupo voltado para a redução da demanda tinha como objetivo: promover estudos para prevenção, tratamento, reabilitação e inclusão social para grupos específicos; desenho e execução de projetos e programas de prevenção integral e específica para população escolar; estudos sobre reabilitação e inclusão familiar; facilitar instância para troca de informações e experiências de boas práticas e de gestão; e, desenho de programas para ações locais. Este grupo tinha como coordenador a Argentina, que estabeleceu como prioridade: “Propiciar instancias de difusión fisicas, virtuales y reuniones de trabajo de técnicos y expertos quo faciliten el intercambio de conocimientos, experiencias, criterios técnicos, cientificos, sociales, de gestión administrativa y buenas prácticas para reducirla demanda de drogas” (CSPMD, 2011, p.5).

O grupo voltado para o desenvolvimento alternativo, integral e sustentável, incluindo o preventivo tinha como objetivo planejamento, execução e seguimento de ações de desenvolvimento e inclusão social em meio rurais e populações vulneráveis, dar impulso ao intercâmbio de experiências e boas práticas no que se refere ao desenvolvimento alternativo, integrado e sustentável, promover o intercâmbio de mecanismos de implementação de programas socioeconômicos para populações vulneráveis e fomentar programas de desenvolvimento alternativo de proteção e recuperação do meio ambiente em zonas afetadas pelas drogas. Teve como Estado coordenador o Peru. Os objetivos prioritários estavam no inciso “c” e “d” do plano de ação (2011): “c) impulsar el intercambio

de experiencias, lecciones aprendidas, y buenas prácticas en materia de desarrollo alternativo, integral, sostenible incluido el preventivo, según corresponda, entre los Países Miembros" (CSPMD, 2011, p.6). E,

> *d) Promover en las instancias correspondientes la implementación de mecanismos de intercambio para los productos provenientes de programas, proyectos de desarrollo alternativo, integral y sostenible, incluido el preventivo, que contribuyan a la sostenibilidad de los programas socioeconómicos desarrollados con poblaciones vulnerables* (CSPMD, 2011, p.6).

O grupo de redução da oferta tinha como objetivos: fortalecer a cooperação regional para o controle do uso; fiscalização dos processos de produção, comercialização, armazenamento e distribuição de substâncias narcóticas e psicotrópicas, produtos químicos, solventes, entre outros; intercâmbio de informação sobre importadores e exportadores de substâncias descritas acimas; possibilidade de criação de registro compartilhado; fortalecimento de mecanismos de notificação prévia de exportação e importação de produtos supracitados; desenvolvimento de capacidades das entidades nacionais na temática (fiscalização e detenção); impulsionar o estabelecimento de laboratórios nacionais de investigação sobre drogas e intercâmbio de acadêmicos; e, adoção de medidas para controle de drogas sintéticas. O Chile ficou a cargo deste grupo, traçando como prioridade o item "b" do plano de ação.

> b*) Facilitar el intercambio de información sobre importadores y exportadores do sustancias estupefacientes y psicotrópicas, productos químicos y disolventes sujetos a fiscalización, y determinar la posibilidad de crear un registro compartido do los mismos, respetando las legislaciones vigentes de los Estados Miembros (*CSPMD, 2011, p.7).

O grupo de trabalho voltado para medidas de controle tem como objetivo promover estudos de controle e intercâmbio entre os países, contribuir em âmbito regional para assistência jurídica na investigação em drogas, estudo sobre a viabilidade de um centro sul-americano sobre o controle de drogas ilícitas, centros de capacitação para as instituições nacionais sobre o tema e atualidade sobre a temática. O Estado coordenador foi a Colômbia, cuja prioridade foi dada ao item "b" do plano de ação do conselho. Conforme mostra o plano "b) Fortalecer ol intercambio de información y Ia coordinación do las actividades do inteilgencia entre los Estados Miembros com miras a enfrentar a grupos delictivos organizados de operación transnacional vinculados al tráfico ilícito de drogas" (CSPMD, 2011, p.7).

Outro grupo de trabalho está relacionado à lavagem de dinheiro. Peru e Venezuela compartilharam a coordenação deste grupo, cujo foco foi nos itens "a" e "d" do plano de ação.

> *a) Promover el fortalecimiento del intercambio de información entro las*

> *Unidades do Inteligencia Financiera (UIF) y otras unidades nacionales de los Estados Miembros especializadas en lavado de activos para mejorar la cooperación en la región sobre esta materia (*CSPMD, 2011, p.7*).*

E o outro ítem foi “d) Contribuir al fortalecimiento en la región, do los sistemas de asistencia judicial reciproca sobre incautación, comiso, decomiso, según corresponda, do activos provenientes del delito de lavado de activos” (CSPMD, 2011, p.7). Além disso, o grupo tinha outras tarefas relacionadas ao fortalecimento de metodologias de combate à lavagem de dinheiro e estudos em que se pode localizar lavagem de dinheiro em diferentes países.

Por fim, o último grupo de trabalho focou em Fortalecimento institucional e harmonização legislativa, cujos países coordenadores foram Uruguai e Argentina. A prioridade esteve nos itens “b” e “c” do plano de ação sobre este grupo de trabalho. Eles são: “b) Fomentar y fortalecer los observatorios nacionales de drogas tornando en cuenta las experiencias existentes en el tema” (CSPMD, 2011, p.8). E,

> *c) Designar puntos focales de los Observatorios Nacionales de Drogas de los Estados miembros para la generación de una red que prornueva el intercambio de información, de métodos de investigación y de buenas prácticas para obtener datos con fiables y comparables de la realidad suramericana y a partir de esas experiencias analizar la viabilidad de la creación de un observatorio suranericano* (CSPMD, 2011, p.8).

É importante citar que todos os trabalhos do Conselho, entre 2010-2015, estiveram focados nos itens supracitados. Interessante notar que as reuniões eram ativas seja por encontros presenciais seja por redes virtuais, os grupos de trabalho discutiam em todas as reuniões os afazeres de cada grupo (CSPMD, 2012b). Em cada ata de reunião havia uma agenda anexada com os participantes, os quais faziam parte do corpo técnico dos países em áreas relacionadas às drogas. Importante entender que as ações dos grupos tinham cronogramas com metas e períodos limites a serem realizados, que podiam ser de 10 dias a 6 meses, conforme o país se comprometia a realizar. Em diferentes situações é possível ver a tentativa de usar base de dados como a da COPOLAD[37] e convergência com o conselho de segurança cidadã (CSPMD, 2012a; 2012b; 2012c).

É comum nas atas apresentadas os temos responsabilidade comum e compartilhada e a cooperação entre os Estados no escopo da UNASUL como meio importante para resolver o problema (CSPMD, 2011; 2012b; 2014b). Assim, expõe o documento, a delinquência transnacional “[…] es un fenómeno que no puede ser enfrentado por un solo Estado en particular, no existiendo actualmente una instancia institucional de UNASUR para el tratamiento del problema” (CSPMD, 2012c, Anexo IV). Além disso, uma ou outra reunião era feita em conjunto com o conselho de segurança cidadã, a fim de propor ações conjuntas na área de cooperação judicial, policial, inteligência e fortalecimento de

37 Programa de Cooperação entre a América Latina e a União Europeia sobre Política de Drogas (COPOLAD).

capacidades institucionais (CSPMD, 2014a).

Todas as ações do grupo dependiam da quantidade das informações sobre a temática de drogas que os Estados estavam dispostos a expor. Em geral, os países tinham que responder longos questionários sobre observatórios nacionais, estatísticas, políticas, entre diversos outros temas (CSPMD, 2012a; 2012b; 2012c; 2015a; 2015b). Um oficial brasileiro[38] (2018), que participou das reuniões, apontou que havia diversos problemas nesta metodologia, mas que o maior deles era dispor informações sensíveis do país dentro de um fórum multilateral. De fato, o Brasil, embora participante de todas as reuniões, foi um país que não assumiu nenhuma coordenação de grupo de trabalho e pouco é referido a ele nas atas documentadas.

É comum também ver nos documentos arguições acerca de cumprimento de prazos, problemas de comunicação e não cumprimento de ações (CSPMD, 2014a). Dois pontos presentes nas discussões entre 2010-2015 foi a criação de um observatório de drogas, no qual o projeto foi desenvolvido em julho de 2014 (CSPMD, 2014a; 2014b) e o desenvolvimento de uma posição comum na América do Sul na UNGASS 2016[39](CSPMD, 2014b; 2015c; 2015d). Este último é considerado, por um oficial técnico brasileiro[40] (2018) que participou das reuniões da CSPMD, um avanço da UNASUL, visto que, de acordo com ele, nem a OEA conseguiu produzir consenso sobre a temática no período.

Já a partir de 2016 (CSPMD, 2016d), como forma de focar e reformular a atuação do CSPMD, foi estabelecido um novo plano de ação 2017-2021, o qual tinha como eixos significativos o fortalecimento da democracia e do Estado de direito e direitos humanos como prioritários para o período (CSPMD, 2018a; 2018b). O quadro 4.7 resume os eixos.

Eixos prioritários
1- Fortalecimento da democracia e Estado de direito;
2- Direitos Humanos, Jovens, crianças, comunidades, gênero e grupos vulneráveis;
3- Redução da demanda com enfoque em saúde pública;
4- Acesso e disponibilidade das substâncias com controle para fins médicos e científicos;
5- Medidas de controle para redução da oferta (conjunto com o Conselho de segurança cidadã);
6- Desenvolvimento alternativo integral e sustentável incluindo o preventivo.
7- Novos desafios, realidades cambiantes e tendências;
8- Cooperação internacional baseada no princípio da responsabilidade comum e compartilhada.

Quadro 4.7 – Eixos do plano de ação 2017-2021 do CSPMD.

Fonte das informações: CSPMD (2016d; 2016e; 2017a; 2017b). Elaborado pelo autor, 2019.

38 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial brasileiro do Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) do Ministério das Relações Exteriores. Coordenadoria geral.
39 ''United Nations General Assembly Special Session on Drugs'' (UNGASS).
40 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial da Secretaria Nacional de Políticas de Drogas, designado para as reuniões do CSPMD.

Importante expor que os membros do conselho ao se depararem com a falta de ações mais robustas acerca do primeiro plano de trabalho resolveram propor uma reflexão mais crítica sobre a atuação dos mesmos e ao funcionamento do novo plano de trabalho (CSPMD, 2016c). Sobre a negociação de uma nova estrutura do plano de ação, houve ressalvas do Brasil em criar um centro sul-americano de formação de drogas, pois os financiamentos de longo prazo trariam dificuldades para a manutenção (CSPMD, 2016e).

A grande diferença entre este plano de ação e o anterior é que as atividades vinculadas a ele são bem mais possíveis de serem alcançadas se comparadas aos objetivos do plano anterior. Por isso, as atividades em termos gerais estavam voltadas para troca de experiências, construção de base de dados, estudos científicos, estudos comparativos, atualização de políticas, entre outras ações que não demandavam uma ação mais intrusiva nos Estados membros da UNASUL. Nos questionários e nas entrevistas realizadas todos têm apontado que a temática da droga é muito difícil de ser discutida em fóruns multilaterais, sendo difícil chegar a um consenso. Tendo em vista isto, faz sentido ações mais modestas após o primeiro plano não ter grandes êxitos.

Conforme se apresenta como novidade ao conselho, o eixo 1 – denominado de fortalecimento da democracia e do Estado de direito – tem como objetivo principal:

> *Consolidar las capacidades institucionales de todos los organismos nacionales con competencia para la elaboración y ejecución de políticas que permitan abordar el problema mundial de las drogas con un enfoque integral, equilibrado y multidisciplinario; basadas en la evidencia y que incluyan una perspectiva transversal de Derechos Humanos* (CSPMD, 2016e, ANEXO III).

Dentro do eixo há atividades bem mais modestas que o plano anterior, sobretudo, voltadas para estudos comparativos entre os tipos de penas aplicadas para aqueles que são presos por narcotráfico e corrupção, criação do centro sul-americano de formação em matéria de drogas, seminários de capacitação e atualização em boas práticas entre acadêmicos e uma revista sul-americana sobre drogas (CSPMD, 2016e; 2017a; 2017b; 2018a; 2018b).

O segundo eixo tem foco em violência de gênero, crianças e adolescentes a partir de um viés em direitos humanos e políticas menos restritivas de encarceramento. Como em todos os outros eixos, o foco está na criação de guias de boas práticas, oficinas, diretrizes e busca de marcos normativos consensuais. Na realidade, todos os outros eixos seguem a mesma linha com ações mais burocráticas, desenvolvimento de discussões, trocas de informações, desenvolvimento de rede de contato entre os países e cooperação mais próxima com as Nações Unidas, através da UNGASS. O que ainda prevalece do antigo plano de ação, com destaque, é ainda o desejo de criar uma rede de observatórios nacionais sobre drogas.

Os anos de 2017 e 2018 o conselho ainda discutia a forma de implementar

as atividades do plano de ação, através da priorização e a definição de responsáveis. Dessa forma, apenas em fevereiro de 2018 (CSPMD, 2018b; CSPMD, 2017b) é que os responsáveis e corresponsáveis foram definidos, sendo que o Brasil, mais uma vez, estava no rol de países que não se envolviam em nenhuma das responsabilidades ou corresponsabilidades. Os países mais atuantes foram Venezuela, Argentina, Bolívia, Peru, Uruguai, Colômbia, Equador e, em menor medida, o Chile. O Brasil, como mencionado, o Paraguai, o Suriname e a Guiana não aparecem como responsáveis pela execução de nenhuma atividade priorizada.

Os trabalhos do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas estão paralisados desde a sua última reunião em fevereiro de 2018. Os "outputs" deste conselho serão mostrados no item 4.2.2a deste capítulo.

2.2.1b - Conselhos 2008-2018: Conselho sul-americano em matéria de segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional

Os eixos temáticos trabalhados pelo conselho de segurança cidadã (CSCJDOT) foram desenhados sobre um plano de ação que abarcou o período de 2013-2017, os quais assumiram a segurança, a justiça, a delinquência organizada transnacional como eixos principais (CSSCJDOT, 2013a). Os trabalhos da I reunião tinham como objetivo trazer ao bojo da integração uma agenda que desafiasse a nova realidade em que a América do Sul estava enfrentando (CSSCJDOT, 2013a).

No mesmo ano houve a declaração ministerial (CSSCJDOT, 2013e), em que os países decidiram fortalecer a cooperação regional em segurança cidadã como meio de fortalecimento democrático, através de garantias e liberdades fundamentais das pessoas. Ainda nesta reunião os ministros fazem uma relação direta entre fortalecimento dos sistemas judiciais como defesa de direitos e garantia para uma região mais democrática (p.2). Além disso, a declaração ministerial aponta para a relação entre Estado de direito, democracia e segurança cidadã. Conforme a seguir:

> *Convencidos de que los Estados miembros deben avanzar en el fortalecimiento de los sistemas de justicia garantizando el efectivo ejercicio y defensa de los derechos [...] a través de la garantía de este derecho se avanza en la construcción de una región cada vez más democrática e igualitaria (p.2).*

O mesmo se aplicou em um documento da 3ª reunião de ministros de 2015 (CSSCJDOT, 2015) em que os ministros reafirmam "[...] la consolidación de la democracia en la región responde a la construcción de un espacio común donde prevalezca el Estado de derecho, el orden la seguridad y el respecto a las liberdades individuales" (p.7). Em diferentes atas, documentos de trabalho e relatórios de avaliação do plano de ação são vistos menções ao papel de ações em segurança cidadã como meio de fortalecimento do

Estado de direito como condição fundamental para que as pessoas possam disfrutar de direitos na democracia (CSSCJDOT, 2017c).

Conforme o quadro 4.8 é possível saber os alinhamentos dos eixos, conforme seu plano de ação 2013-2017.

Eixo	Alinhamentos
Segurança cidadã	• Fortalecimento das capacidades institucionais e estratégias de políticas em segurança cidadã; • Fortalecimento da participação cidadã; • Segurança cidadã com perspectiva em direitos humanos; • Gestão de segurança cidadã de população em zonas fronteiriças;
Justiça	• Fortalecimento dos sistemas judiciais; • Fortalecimento do acesso à justiça; • Formulação e implementação de política de justiça com perspectiva de direitos humanos; • Fortalecimento das políticas penitenciárias e reabilitação social;
Delinquência Organizada Transnacional (DOT)	• Fortalecimento das políticas para enfrentar a D.O.T; • Cooperação transfronteiriça; • Cooperação contra a D.O.T; • Fortalecimento de capacidades institucionais para a luta contra o D.O.T;

Quadro 4.8 – Eixos temáticos do conselho de segurança cidadã (CSSCJDOT).

Fonte das informações: CSCJDOT (2013a) – quadro do autor, 2019.

Para cada alinhamento, o conselho estabeleceu no plano de ação linhas de desafios estratégicos e de atividades. O plano foi bem específico. Para o eixo temático segurança cidadã, há 4 alinhamentos, como por exemplo, o de “Fortalecimento das capacidades institucionais e estratégias de políticas em segurança cidadã”, que por sua vez, possui 4 desafios estratégicos, para exemplificar “profissionalização e especialização dos corpos policiais e autoridades civis responsáveis por fomentar a segurança cidadã”. Para este desafio, há 5 linhas de ação, como “Elaboração de perfis profissionais para a formação de especialistas policiais”, como também “intercâmbio de modelos de gestão operacional para a polícia”.

De maneira breve, este tópico vai fazer breves comentários sobre os eixos temáticos, os desafios estratégicos e as ações dentro dos desafios. Ao todo só para o tema da segurança cidadã, o conselho estabeleceu 4 alinhamentos, 9 desafios estratégicos, 44 ações relacionadas aos desafios. Dessa forma, os desafios continham desde profissionalização, modernização tecnológica, fortalecimento de investigação, sistemas de controle interno e externo até promoção de participação cidadã, fortalecimento institucional de instâncias que

atuam em políticas públicas em segurança cidadã, promoção de políticas de segurança cidadã com foco em direitos humanos e gênero, fortalecimento de governos locais em zonas de fronteiras e troca de informações de inteligência. No mesmo sentido, as ações estavam voltadas para simpósios, seminários, intercâmbio de experiências em diferentes áreas, campanhas de sensibilização, capacitações, entre outras ações (CSSCJDOT, 2013f, ANEXO III).

No que se refere ao tema da justiça, houve 4 alinhamentos, conforme o quadro 4.8, 14 desafios estratégicos e 62 linhas de ação operacionais. Dessa forma, os desafios estratégicos percorriam tópicos como serviços de assistência jurídica gratuita, modernização da gestão dos sistemas judiciais, melhoramento do sistema de justiça, cooperação jurídica internacional, acesso igualitário aos direitos, democratização do acesso à justiça, cultura da paz e desenvolvimento de políticas penitenciárias. Já as ações tinham como foco fortalecimento de defensoria pública, formas de democratizar o conhecimento jurídico, incorporação de tecnologias, formas de inserção de detentos, técnicas e mecanismos judiciais que facilitem a cooperação em sistemas judiciais internacionais (cooperação judicial), promover ações menos burocratizadas de acesso à justiça, assessorias, articulação de órgãos responsáveis por punição, combate a violência familiar, entre outras ações (CSSCJDOT, 2013f, ANEXO III).

Por fim, o eixo da delinquência organizada transnacional tinha 4 alinhamentos, com 9 desafios estratégicos e 32 ações operacionais. Em geral, este é o eixo com menos ações propostas pelo conselho. Os desafios envolvem prevenção e ações em fronteiras, intercâmbio de informação sobre inteligência em delito, procedimentos integrados nas fronteiras, participação cidadã na temática. As ações são referentes à consolidação de mecanismos estratégicos para a cooperação policial com foco em lavagem dinheiro e diferentes tipos de tráficos, gerar um sistema de intercâmbio de informação e mapeamento de rotas, elaboração de procedimentos operativos e conjuntos com órgãos que realizam controle fronteiriço e concurso sobre monografias em segurança pública (CSSCJDOT, 2013f, ANEXO III).

Ainda dentro do conselho, havia alguns projetos e, mesmo, a iniciativa da criação de um corte sul-americana comum para julgar ações de delinquência organizada transnacional. A proposta foi feita pelo Equador em fevereiro de 2013[41]. Contudo, não avançou. Na realidade, os objetivos do conselho eram bem amplos e, como será mostrado no próximo tópico, não foi efetivo na implementação dos resultados. Ao todo eram 136 ações operacionais em segurança cidadã, justiça e delinquência organizada a serem cumpridas em 5 anos.

Por isso, o conselho, consciente da falta de efetividade, após a avaliação considerada

41 Proposta De Criação da Corte Penal da Unasul Contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSSCJDOT, 2013a)

pouco efetiva dos trabalhos entre 2013-2017 (vide item 4.2.2b desta tese), passou a trabalhar em 2017 com áreas prioritárias dentro dos eixos de segurança cidadã, justiça e delinquência organizada transnacional (CSSCJDOT, 2017d). Assim, duas linhas de ações seriam prioritárias para cada eixo temático supracitado. Os eixos e suas prioridades seriam trabalhados no período entre 2018-2020, conforme o quadro 4.9 mostra abaixo.

Eixos	Alinhamentos
Segurança cidadã	• Participação cidadã; • Prevenção do delito; • Cooperação policial; • Sistemas de informação criminal; • Tecnologia aplicada à segurança cidadã; • Segurança e direitos humanos;
Delinquência Organizada Transnacional (DOT),	• Segurança em fronteiras/ promoção de mecanismos de coordenação e cooperação fronteiriça e transnacional; • Rede DOT; • Lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo; • Narcotráfico; • Tráfico ilícito de imigrantes; • Tráfico de pessoas; • Tráfico ilícito de armas, munições e explosivos; • Tráfico de órgãos; • Crime cibernético; • Tráfico de instrumentos bancários; • Contrabando de produtos falsificados; • Outras formas de criminalidade organizada;
Justiça	• Promoção de políticas penitenciárias; • Fortalecimento do acesso à justiça; • Promoção às vítimas de tráfico de pessoas.

Quadro 4.9 – Novas prioridades do Conselho de Segurança Cidadã (CSSCJDOT) – 2018-2020.

Fonte das informações: CSSCJDOT (2017d; 2017e; 2017f; 2017g). Elaborado pelo autor, 2019.

Note que os tópicos em vermelho são referentes às prioridades definidas dentro das discussões dos conselhos. Na realidade, pela maturidade adquirida pelo conselho ao longo dos cinco anos, a metodologia de implementação havia mudado. Assim, os temas se mantiveram, os eixos foram priorizados e três formas de atuar foram acordadas. Esta nova metodologia foi pensada sob a presidência pró-tempore da Argentina (bienal), em que trouxe o que foi denominado de “modalidades de coperación tentativas” (CSSCJDOT,

2017d).

A nova metodologia tinha três enfoques. A primeira era considerada como transferência de conhecimentos, caracterizada por cursos de formação, seminários, intercâmbio de informação, boas práticas e ações aprendidas, publicações e diagnósticos regionais. Já o segundo ponto era assistência técnica e/ou financeira, na qual era caracterizada por fortalecimento de capacidades institucionais, humanas, logísticas e tecnológicas. E o terceiro era a estratégia conjunta, caracterizada por acordos regionais, harmonização normativa, operações conjuntas, campanhas de difusão e sensibilização (CSSCJDOT, 2017d).

A última reunião ocorrida do conselho de segurança cidadã aconteceu entre os grupos de trabalho dos temas segurança cidadã, justiça e delinquência organizada. Todas em dezembro de 2017 (CSSCJDOT, 2017e; 2017f; 2017g). Nas reuniões foram desenhadas as estratégias, as modalidades gerais e específicas, resultados esperados, as atividades e os países que deveriam seguir com a implementação. Em 2018 não houve reuniões e há paralisação das atividades até o momento, de acordo com os entrevistados.

2.2.2 Análise dos Outputs

Avaliação dos resultados dos dois conselhos sul-americanos: CSPMD e CSSCJDOT.

2.2.2a - Conselho sul-americano sobre o problema mundial das drogas

Preliminarmente, a análise aponta que houve grandes dificuldades em desenvolver as diferentes ações do plano de ação, uma vez que a forma como combater oferta, demanda e todos outros itens do quadro 4.6 e 4.7 acima não são consenso entre os países. Um oficial do Peru[42] (2018) explicou que o grande problema do conselho, de fato, tem sido alinhar a região em países que fazia o controle de oferta com os países que faziam o da demanda, bem como estabelecer políticas para o combate de todos os itens supracitados. Não havia consenso nos eixos do quadro 4.6.

Um posicionamento comum da UNASUL diante da UNGASS, em 2016, pode ser considerado um relevante “output” do conselho sobre o problema mundial das drogas. Interessante notar que as reuniões que ocorreram em 2015 (CSPMD, 2015c; 2015d), trazem para a retórica dos Estados, até então, pouco evidenciado nas reuniões desde seu início a questão evidente da relação drogas e democracia. Aqui, é mostrado, nas falas de diferentes países, que as drogas têm um efeito negativo “[...] en la integridade de las instituciones democráticas y el Estado de derecho, las políticas publicas y el desarrollo” (CSPMD, 2015c, p.8). Este tema será melhor tratado no tópico 4.4 deste capítulo.

As discussões feitas pelos países ainda acrescentam ao posicionamento comum

42 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com Oficial de alto escalão do MRE do Peru.

dos países sul-americanos que a corrupção e a debilidade institucional democrática são pilares que sustentam o narcotráfico e enfraquecem a capacidade de resposta dos Estados e vice-versa[43]. Assim, os países acordaram que o fortalecimento da democracia e do Estado de direito são considerados fundamentais para que as políticas de drogas sejam robustas no âmbito nacional (CSPMD, 2015b; 2015c; 2015d). O documento produzido foi a resolução do conselho de ministro das relações exteriores da UNASUL nº 011/2015 "Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Unasur para Ungass 2016"[44] (CSPMD, 2015d).

Nos quadros abaixo há uma sistematização dos resultados angariados pelo CSPMD entre os anos de 2010 a 2015 – primeiro plano de ação desenvolvido – com base no grupo de trabalho "ad hoc" de avaliação do plano de ação. Salienta-se que a UNASUL criou um grupo de trabalho para sistematizar e avaliar o planejado em seu início. O SICA, apesar da institucionalidade criada em torno da CSC e da ESCA, nunca realizou um estudo como o apresentado nos quadros 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15 e 4.16. Por isso que esta parte mostra quadros diferentes, os quais não serão encontrados no estudo de caso do SICA.

O documento do grupo "ad hoc" foi publicado em 18 de fevereiro de 2016 (CSPMD, 2016b). O objetivo do grupo era saber o grau de implementação do plano de ação no contexto regional e nacional. A metodologia utilizada pelo grupo foi de análise documental, questionários estruturados e análise de relatórios disponível pelos países. Em campo, o trabalho se estendeu entre setembro de 2015 a fevereiro de 2016. Interessante notar que todos os grupos de trabalho responderam os questionários e dos 12 países membros apenas 9 países responderam as informações requeridas pelo grupo. A Guiana, o Suriname e a Bolívia não responderam e o Brasil só respondeu sobre o primeiro grupo de trabalho – redução da demanda (CSPMD, 2016a).

---

43 Tal perspectiva foi encontrada tanto nos documentos quanto nas falas de diferentes atores entrevistados da Unasul, SICA, CICAD e até a União Europeia.

44 Documento original 31/08/2015 (Unasul). Disponível em: < https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IGO/UNASUR/UNASUR_common_position_on_UNGASS_spanish.pdf>. Acesso em 08 de jan. de 2019.

Síntese dos objetivos - redução da demanda	Grau de cumprimento dos objetivos do PA- 1 (nenhum ou pouco) e 5 (muito alto ou objetivo alcançado).						
	Nota dos países						Nota do GT
	1	2	3	4	5	Total	
PRIORITÁRIO – "D" – difusão física e virtual e reuniões de trabalho com acadêmicos, expertos e cidadãos. Troca de informações e experiência em gestão administrativa sobre redução da demanda	2	2	2	1	2	12*	3
A – Promoção de estudos e pesquisas científicas na área (programas e políticas), com foco em populações vulneráveis e inclusão dos mesmos.	4	0	1	1	2	12**	1
B – Desenho e execução de projetos de prevenção integral para população.	1	1	2	3	2	12*	1
C- Formulação e execução de programas de tratamento, reabilitação e inclusão familiar.	2	1	3	2	1	12*	1
E- Formulação de programas locais de prevenção e tratamento comunitário.	2	2	2	1	'2	12*	1

*3 países não possuem dados; **4 países não possuem dados;

Quadro 4.10: Grau de implementação do Plano de ação (P.A.): redução da demanda.

Fonte: adaptado CSPMD (2016a, p.6)

É possível notar que a análise foi feita em conjunto e não expõe os países. Em geral, o grupo de trabalho (GT) teve avanço mediano no objetivo prioritário, enquanto que em outros temas muito pouco ou nulo, mostrando em certa medida que houve baixa efetividade do conselho neste tema. O grupo "ad hoc" (CSPMD, 2016a) expõe que duas ferramentas relevantes foram criadas como resultados: "Lineamientos de la UNASUR, en materia de Estrategias para la Prevención, Tratamiento e Inclusión Social" e a "Matriz de relevamiento de políticas, programas y acciones en materia de Prevención, Tratamiento e Inclusión Social". Além disso, houve o acordo para criar um sítio eletrônico no domínio da UNASUL, o qual nunca foi efetivado. Destacam-se encontros sobre vício em álcool realizado pelo grupo no Peru.

Apesar disso, o grupo "ad hoc" aponta que houve disposição dos membros em seguir as reuniões presenciais e virtuais. Expõe também que o grupo serviu como um espaço importante para troca de experiências e informações sobre as diferenças locais e as particularidades regionais (CSPMD, 2016a). O documento trouxe um aspecto muito comum, citado nas entrevistas, sobre as falhas do conselho e do grupo, que é a rotatividade de funcionários nacionais com visões, muitas vezes, distintas de seu antecessor e a falta de fundos. Outros problemas residem na institucionalidade em dar seguimento aos projetos e, mesmo, continuidade nas reuniões anteriores, sobretudo, no que se refere à permanência na comunicação (CSPM, 2016a). Esta afirmativa corrobora a fala de diferentes entrevistados e respondentes sobre as diferentes reuniões do conselho CSPMD, sobretudo, na falta de

efetividade do mesmo. Muitos dos objetivos estavam descolados da visão da UNASUL sobre o tema.

Síntese dos objetivos – Desenvolvimento alternativo, integral e sustentável.	Grau de cumprimento dos objetivos do PA: 1 (nenhum ou pouco) e 5 (muito alto ou objetivo completado).						
	Nota dos países						Nota do GT
	1	2	3	4	5	Total	
PRIORITÁRIO – intercâmbio de experiências, informações e boas práticas sobre o tema.	1	1	1	1	1	12*	3
PRIORITÁRIO – implementação de mecanismos de intercâmbio de informações entre produtores dos programas da área.	1	1	0	2	0	12**	3
Impulsionar o planejamento, implementação, seguimento e avaliação de projetos, em âmbito rural, no que se refere a temática.	1	1	2	0	1	12*	4
Promover projetos no que se refere a temática para população de risco em zonas vulneráveis.	1	1	1	0	2	12**	4
Fomentar programas sobre o tema em zonas afetadas, conforme as políticas nacionais.	1	1	0	2	‘0	12*	3

*7 países não responderam; **8 países não responderam.

Quadro 4.11 - Grau de implementação do Plano de ação (P.A.): desenvolvimento alternativo, integral e sustentável.

Fonte: adaptado CSPMD (2016a, p.12).

No que se refere ao quadro 4.11, o relatório expôs que apenas Colômbia, Paraguai, Equador, Peru e Venezuela implementavam ações coerentes com o plano de ação do conselho (CSPMD, 2016a), sendo apenas o Peru e a Colômbia com grandes avanços na área. O grupo teve avanço moderado nos eixos prioritários. Eles apontam que fizeram ações de intercâmbio de experiências e visitas “in loco” em países com as práticas alternativas, bem como contaram com apoio dos projetos da PRADICAN[45] e da cooperação com a Finlândia. Em geral, os resultados apontados por este grupo são melhores que todos os outros, tendo atividades que chegaram a uma nota 4.

O documento aponta que o grupo teve como ponto forte a troca de experiências entre os países de caráter produtivo e ambiental. Além disso, ações bilaterais entre os países foram realizadas em aspectos técnicos. Além disso, o CSPMD (2016a) aponta que os governos apoiaram em todos os níveis o desenvolvimento das atividades, mas as questões orçamentárias foram grandes empecilhos. Nota-se que Peru e Colômbia tiveram ações “in loco”, inclusive bilaterais, do grupo com recuperação de áreas degradadas de cultivo de coca e proteção de florestas com participação do governo local. Diante disso,

45 PRADICAN – Programa Antidrogas Ilícitas da Comunidade Andina.

a média do grupo foi de grau de implementação de moderada a alta. Fato é que poucos países responderam o questionário enviado pelo grupo de avaliação.

Síntese dos objetivos - redução da Oferta	Grau de cumprimento dos objetivos do PA:1 (nenhum ou pouco) e 5 (muito alto ou objetivo completado).						
	Nota dos países						Nota do GT
	1	2	3	4	5	Total	
A-Fortalecer a cooperação regional para o controle do uso lícito e fiscalização dos processos de produção e comercialização.	1	1	5	1	0	12*	Sem dados
B-Facilitar o intercâmbio de informação sobre importação e exportação de substâncias.	2	1	3	2	0	12*	Sem dados
C-Fortalecer os mecanismos de notificações prévias a exportação e importação de substâncias	0	1	4	1	2	12*	Sem dados
D-Promover o desenvolvimento das capacidades nacionais na detecção de substância químicas.	0	0	4	2	1	12**	Sem dados
E-Desenvolvimento de iniciativas para o estabelecimento de laboratórios nacionais de investigação científica.	1	1	2	1	‘1	12 ***	Sem dados
F-Incentivar o intercâmbio de informação sobre novas substâncias na produção de drogas.	0	1	4	1	1	12**	Sem dados
G-Adoção de medidas de controle sobre drogas sintéticas.	1	1	4	0	1	12**	Sem dados

*4 países não responderam; **5 países não responderam; ***6 países não responderam.

Quadro 4.12 - Grau de implementação do Plano de ação (P.A.): redução da oferta.

Fonte: adaptado CSPMD (2016a, p.18-19).

Este eixo trabalhou com aspectos burocráticos sobre uso de substâncias químicas, sobretudo, na busca de consenso sobre se os países deveriam fazer notificações prévias de exportação e importação de substâncias, mas não se chegou a uma conclusão se haveria ou não a notificação. Além disso, os países não se empenharam em produzir respostas para a avaliação, sendo poucos os respondentes ao grupo. Por isso, a análise parcial mostra que os países ainda possuem problemas na classificação das drogas, sobretudo, as novas na forma de padronização (CSPMD, 2016a).

Síntese dos objetivos – medidas de controle	Grau de cumprimento dos objetivos do PA:1 (nenhum ou pouco) e 5 (muito alto ou objetivo completado).						
	Nota dos países						Nota do GT
	1	2	3	4	5	Total	
A-Promoção de intercâmbio de estudos e investigações sobre redução do tráfico de drogas.	1	0	4	0	1	12 ***	1
B-PRIORITÁRIO- Intercâmbio de informação e atividades de inteligência contra grupos delitivos de operação transnacional.	0	0	3	2	0	12 ****	3
C-fortalecimento regional em sistemas de assistência judicial para investigação em drogas	0	0	2	1	0	12** ***	1
D-criação e fortalecimento de centros nacionais de controle de tráfico de drogas.	2	2	1	0	0	12* ***	1
E-Designar autoridades envolvidas no controle do tráfico para a troca de informações oportunas.	1	1	2	1	‘0	12* ***	1
F- Fortalecimento dos centros de capacitação para os órgãos nacionais de controle de tráfico.	1	1	2	1	0	12* ***	1
G-Promover a troca de experiências e tendências no tráfico ilícito de drogas para cooperação.	0	2	4	0	0	12* **	1

***6 países não responderam; ****7 países não responderam; *****9 países não responderam.

Quadro 4.13 - Grau de implementação do Plano de ação (P.A.): medidas de controle.

Fonte: adaptado CSPMD (2016a, p.23-24).

O relatório aponta que os países estão avançando em alinhamento com o CSPMD nas políticas nacionais de drogas, sendo considerado de grau moderado. Contudo, como se observa no quadro acima, não há ações avançadas nos grupos de trabalho. Houve a tentativa de criar, através de análise de informação, mecanismos de inteligência para o controle de drogas ilícitas, liderado pela Colômbia, mas que não se aprofundou e nem avançou para além de “surveys” e percepções dos Estados. Os trabalhos do grupo foram pouco efetivos.

Síntese dos objetivos – lavagem de dinheiro	Grau de cumprimento dos objetivos do PA: 1 (nenhum ou pouco) e 5 (muito alto ou objetivo completado).						
	Nota dos países						Nota do GT
	1	2	3	4	5	Total	
A-PRIORITÁRIO- intercâmbio de experiências entre as unidades de inteligência financeira.	0	0	2	2	4	12*	2
B-Criação e fortalecimento de mecanismos de controle de lavagem de dinheiro.	0	1	3	1	3	12*	1
C- Estudo e análise de setores suscetíveis para a lavagem de dinheiro.	0	0	5	1	1	12*	1
D-PRIORITÁRIO- Contribuir para o fortalecimento regional para os sistemas de assistência judicial (detenção, confisco, etc).	0	1	1	2	2	12*	2

*4 países sem dados. Fonte: adaptado CSPMD (2016a, p.25).

Quadro 4.14 - Grau de implementação do Plano de ação (P.A.): lavagem de dinheiro.

Conforme o quadro 4.14, o CSPMD (2016a) apontou uma robustez em intercâmbio de experiências entre as unidades de inteligência financeira, nota 5 e 4 em muitos casos, que está refletida nos alinhamentos do conselho. O documento aponta que a nota alta dos Estados é resultado dos esforços conjuntos dos Estados membros da UNASUL. As ações não avançaram no grupo de trabalho, sendo que foram planejadas algumas oficinas, que não ocorreram, e uma forma de sistematização dos dados sobre sítios eletrônicos, que ainda não foi preenchido por alguns países. No período, o grupo *ad hoc* explicou que a forma que aquele grupo estava trabalhando resultava em maior seguimento. As maiores debilidades foram o desinteresse dos Estados em avançar nas investigações sobre lavagem de dinheiro e a deterioração na comunicação entre os representantes principais dos países. Inclui-se alta rotatividade de funcionários coordenadores e corresponsabilidade em levar adiante os trabalhos.

Síntese dos objetivos – fortalecimento institucional	Grau de cumprimento dos objetivos do PA: 1 (nenhum ou pouco) e 5 (muito alto ou objetivo completado).						
	Nota dos países						Nota do GT
	1	2	3	4	5	Total	
A-Esforços conjuntos para criar estratégias de comunicações entre os membros.	1	3	1	2	1	12*	3
B-PRIORITÁRIO- Fomentar e fortalecer os observatórios nacionais de drogas.	0	2	0	5	0	12**	4
C-PRIORITÁRIO- Desenvolver pontos comuns entre os observatórios de drogas, a fim de criar uma rede.	1	1	1	1	2	12 ***	5

*4 países sem dados; **5 países sem dados; ***6 países sem dados.

Quadro 4.15 - Grau de implementação do Plano de ação: fortalecimento institucional.

Fonte: adaptado CSPMD (2016a, p.32).

Na atividade “C” do quadro 4.15, o grupo obteve nota 5, sendo considerado como um alto esforço dos países membros da UNASUL em atingir este objetivo. O grupo foi bem ativo nos eixos prioritários com diferentes reuniões ao longo dos 5 anos. Houve contratação de consultoria e o desenvolvimento de sítio eletrônico sobre a rede de observatórios de drogas na região. O projeto foi consolidado e aprovado, mas na prática ainda não existe uma rede de observatórios de drogas da UNASUL (CSPMD, 2012b). O montante previsto era de 59 mil dólares americanos[46]. Inclusive foi colocado como meta dentro das discussões da UNGASS 2016. Além disso, em termos técnicos houve a recopilação das normas penais, civis e administrativas para harmonização, o qual foi apresentado como “Recopilación normativa del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas”, em 2016 (CSPMD, 2016a).

No geral, os países e os grupos apresentaram certos avanços nos planos apresentados, apesar de muitas atividades ainda serem consideradas como não iniciadas. O documento se mostra positivo (CSPMD, 2016a), a ponto de assinalar que em políticas de drogas o plano de ação alcançou uma congruência entre os alinhamentos nacionais e os componentes do plano apresentado. Os países da Unasul têm atribuído a cooperação em âmbito regional vários alinhamentos em políticas de drogas, lavagem de dinheiro e outros temas dos grupos de trabalho (CSPMD, 2012c).

Contudo, parece ambíguo a forma com que os grupos do conselho tratam os seus resultados, visto que os números apontados pelos países pressupõem que a UNASUL teria uma influência, sobretudo, no alinhamento dos países com o conselho sobre o problema das drogas. O documento explicita que os países estavam seguindo as normativas definidas no conselho, com algumas oscilações. Aqui, entra a ambiguidade, pois pode não ser

46 Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES03.2013ANEXO.pdf>. Acesso em 09 de jan. de 2019.

necessariamente por conta dos trabalhos da UNASUL as notas altas nacionais, uma vez que não existe mecanismos vinculantes automáticos entre o que se é decido na UNASUL e as políticas de segurança cidadã nos países membros. Ao buscar entender isto no âmbito das entrevistas, o mesmo se repete, pois os membros participantes pouco entendem que tenham produzido resultados reais, exceto por poucos oficiais.

Inclusive o relatório de avaliação de 2016 reconhece que “[…] los países desarrollan acciones acordes con los objetivos del PA [plano de ação], sean en el marco bilateral o hemisférico, en las mismas no siempre se logra integrar un enfoque regional suramericano” (CSPMD, 2016a, p. 37). O documento ainda mostra que alguns países são mais participantes que outros na implementação do plano de ação, explicando que o grau de compromisso, comunicação e continuidade das autoridades nas ações foram de fundamental importância para os resultados.

2.2.2b - Conselhos 2008-2018 – Conselho Sul-Americano em matéria de segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional

O conselho é relativamente mais novo que o conselho sobre o problema mundial das drogas. Contudo, ele foi bem ambicioso em seu primeiro plano de ação (CSSCJDOT, 2013f, ANEXO III), uma vez que produziram cerca de 138 linhas de ações sobre temas de segurança cidadã na região Sul-Americana. Dessa forma, dentro do grau de implementação, a porcentagem de efetividade é considerada de moderada a baixa, tendo ações não iniciadas. Diferente do CSPMD, não houve priorização das atividades a serem realizadas. Na realidade, nos dois conselhos da UNASUL e, mesmo, do SICA é muito evidente o vácuo entre o planejamento das ações e os resultados. Isto será melhor discutido no capítulo 5.

Em geral, na fala dos próprios entrevistados e em alguns documentos é possível encontrar críticas ao plano de ação nos seguintes aspectos: muitas linhas de ações; algumas linhas se sobrepunham às outras; alguns objetivos foram deixados a parte propositalmente; alguns tópicos eram de domínio governamental, levando à morosidade nas respostas das ações esperadas; não haviam mecanismos institucionais de seguimento e comunicação nos eixos temáticos; assim por diante. (CSSCJDOT, 2017d).

Segundo o conselho (CSSCJDOT, 2017d), levando em consideração todas as atividades (138 ações), 33% das ações propostas foram cumpridas, 55% não iniciadas e 12% iniciadas. Isto é, mais da metade das ações não tiveram tratamento do conselho. Certamente, o conselho ao longo dos 5 anos tratou de diversas temáticas, desenvolveu projetos e travou diversas discussões. A seguir a tabela 4.1 sintetiza as ações dos três eixos temáticos e as porcentagens de cumprimento, não iniciadas e iniciadas.

Eixo temático	Cumpridas	Iniciadas	Não iniciadas
Segurança cidadã	34%	11%	55%
Justiça	25%	16%	58%
Delinquência Organizada transnacional	45%	7%	48%
Média	34.6%	11.3%	53.6%

Tabela 4.1 – Síntese das ações cumpridas, iniciadas e não iniciadas do CSCJDOT (2013-2017).

Fonte das informações: CSSCJDOT (2017d) – Elaborada pelo autor, 2019.

Note que Delinquência organizada transnacional foi o que mais conseguiu produzir resultados, enquanto que justiça atingiu quase 60% das ações não iniciadas, tendo um baixo aproveitamento com 25% das ações cumpridas. É importante fazer um breve comentário de que a média, neste sentido, destoou pouco do que apresentado no relatório (CSSCJDOT, 2017d). Contudo, como será percebido na análise dos quadros abaixo as médias de porcentagem alteram conforme a análise de cada componente. A forma com que eles foram construídos partiu de uma avaliação dentro dos grupos de trabalhos de ações cumpridas, iniciadas e não iniciadas (CSSCJDOT, 2016d; 2016e; 2016f; 2016h; 2017a). Ao olhar todas as atas, é possível identificar as discussões em que os países responsáveis explicam se cumpriu ou não as metas, produzindo relatórios específicos sobre os mesmos.

Dentro das ações voltadas para segurança cidadã, os quatro principais eixos temáticos tiveram oscilações, conforme a tabela 4.2 abaixo sobre as porcentagens dos eixos.

Eixos em segurança cidadã.	Cumpridas	Iniciadas	Não iniciadas
Fortalecimento das capacidades institucionais, estratégias e políticas de segurança cidadã	15%	15%	70%
Fortalecimento da participação cidadã	50%	0%	50%
Segurança cidadã com perspectiva de direitos humanos	67%	13%	20%
Gestão da segurança cidadã em zonas transfronteiriças.	0%	0%	100%
Média	33%	7%	60%

Tabela 4.2 - Síntese das ações cumpridas, iniciadas e não iniciadas do CSSCJDOT (2013-2017) – segurança cidadã.

Fonte das informações: CSSCJDOT (2017d) – Elaborada pelo autor, 2019.

O alinhamento proposto mais avançado era o de fortalecimento da participação cidadã com 50 %, o menos avançado era o de gestão de segurança cidadã de população transfronteiriça com 100% não iniciados. Um olhar mais específico sobre as ações do eixo

segurança cidadã com perspectiva em direitos humanos é possível encontrar diagnósticos regionais, intercâmbio de informações, ações voltadas para violência de gênero, campanhas sobre o uso de armas, entre outras ações. No que se refere à participação cidadã, as mesmas práticas de trocas de informações entre os Estados, oficinas e diagnósticos regionais. (CSSCJDOT, 2016d; 2016e; 2016f; 2016h; 2017a, entre outros).

De forma ampla, as ações cumpridas em segurança cidadã envolvia: seminário de políticas de segurança para a inclusão social; documento circular sobre a experiência e a metodologia de trabalho para promover a participação dos cidadãos venezuelanos; encontro regional sobre o desenvolvimento de políticas públicas de segurança cidadã com perspectiva em direitos humanos; curso virtual de gênero e direitos humanos para autoridades de alto escalão; circular as capacitações e cursos sobre uso racional da força, que o Peru tem feito com a cruz vermelha internacional para forças policiais; curso internacional sobre uso progressivo da força policial; encontro regional sobre controle de armas de fogo e explosivos de uso civil; simpósio regional de boas práticas em segurança cidadã; diagnóstico regional sobre modelos educativos nos institutos de formação policial e pessoal civil; curso de capacitação "Polícia comunitária e participação cidadã; campanha de difusão e sensibilização para a prevenção e erradicação da discriminação e da violência com especial atenção à proteção de grupo em situação vulnerável (CSSCJDOT, 2016d; 2016e; 2016f; 2016h; 2017a, entre outros). As ações se confirmam através da entrevista com alguns oficiais.

É importante citar que o grupo de trabalho e, mesmo, o conselho em geral acabava por fazer referências e uso de mecanismos de outras ORs, como o caso do MERCOSUL. É comum a referência ao Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do MERCOSUL (CSSCJDOT, 2016e). Além disso, a OEA também era considerada em algumas atas, como, por exemplo, a participação conjunta com a Comissão Interamericana de Controle de Abuso de Drogas (CICAD) no compartilhamento de oficinas (CSSCJDOT, 2016e). Em uma entrevista com embaixador da CICAD e a chefe de departamento de drogras (CICAD), eles não confirmaram que houve ações conjuntas com a UNASUL.

As atas também apresentavam, por diversas vezes, a exortação da delegação da Venezuela – presidente "pro-tempore do conselho" - para que os Estados respondessem aos e-mails com comentários sobre as temáticas diversas enviadas por diferentes responsáveis dos grupos de ação. (CSSCJDOT, 2016d; 2016h; 2016a; 2017a, entre outros). Era relativamente comum a exortação à Bolívia, Suriname e Guiana para que respondessem aos trabalhos que estavam sendo efetuados no grupo de trabalho (CSSCJDOT, 2016h).

Eixos temáticos DOT	Cumpridas	Iniciadas	Não iniciadas
Fortalecimento das capacidades institucionais, estratégias e políticas contra a DOT	50%	4%	46%
Fortalecimento das políticas de cooperação de fronteiras e transnacional para ações contra a DOT.	33%	34%	33%
Fortalecimento da participação cidadã.	25%	0%	75%
Média	36%	12.6%	51,3%

Tabela 4.3 - Síntese das ações cumpridas, iniciadas e não iniciadas do CSSCJDOT (2013-2017) – Delinquência Organizada Transnacional (DOT).

Fonte das informações: CSSCJDOT (2017d) – Elaborada pelo autor, 2019.

Sobre a tabela cima DOT, a presidência “pro tempore” da Argentina apontou que 36 % haviam sido cumpridas e pouco mais da metade nem iniciaram. Em geral, as atividades que mais tiveram adesão do grupo foram as relativas ao fortalecimento da capacidade institucional, estratégias e políticas contra a DOT. Assim, as discussões giravam em torno de diagnósticos regionais, intercâmbio de boas práticas com autoridades centrais, oficina de boas prática em tráfico de pessoas, curso de cooperação com as Nações Unidas, cursos virtuais sobre lavagem de dinheiro, compilação, encontros em geral sobre DOT, mesas de trabalho, e revisão de ações na temática e seminários (CSSCJDOT, 2016i; 2016f; 2016c). Estas ações se confirmam através de algumas entrevistas.

As discussões dentro dos grupos de trabalhos, principalmente na forma que eram conduzidas, eram muito parecidas. Havia a análise das ações que tinham prazos para serem feitas e as explicações do porquê não serem feitas. Após isto, dava-se o prazo de um retorno das ações cumpridas entre 10 a 20 dias, conforme o grau de andamento. Os prazos eram parcialmente alcançados, na maioria das vezes, pois sempre faltava as respostas de alguns Estados, como, por exemplo, no caso do diagnóstico regional sobre o estado da situação da DOT, em que poucos países estavam dispostos a cooperar no compartilhamento das informações (CSSCDOT, 2016f). Havia um desejo, que não se concretizou, da criação de uma rede contra a delinquência organizada transnacional (CSSCJDOT, 2016a).

Eixos temáticos em justiça	Cumpridas	Iniciadas	Não iniciadas
Fortalecimento dos sistemas de justiça	16%	27%	55%
Fortalecimento do acesso à justiça	55%	22%	22%
Formulação e implementação de políticas de justiça com perspectiva em direitos humanos	17%	11%	70%
Fortalecimento das políticas penitenciárias dos Estados membros	27%	5%	66%
Média	28.75%	16.25%	53,25%

Tabela 4.4 - Síntese das ações cumpridas, iniciadas e não iniciadas do CSSCJDOT (2013-2017) - justiça.

Fonte das informações: CSSCJDOT (2017d) – elaborado pelo autor, 2019.

No que se refere ao eixo justiça, os dados apresentados pela Argentina também destoam em relação ao todo (CSSCJDOT, 2017d). Assim, 28,7% foram cumpridas e 16,2% iniciadas e mais da metade também não foram iniciadas. Dessa forma, o eixo temático que houve maior resultado foi o de fortalecimento do acesso à Justiça. Esta foi caracterizada por plano de ação para o acesso à justiça, articulação para a capacitação de operadores de justiça, fórum de autoridades em justiça em conjunto com o MERCOSUL, lançamento de documentos diversos como "Regras mínimas de Unasur sobre el acesso a la justicia", promoção de políticas para grupos em situação de vulnerabilidade, promoção de encontros sobre reinserção social de detentos e gestão penitenciária, intercâmbio de boas práticas para o acesso à justiça, entre diversas outras ações consideradas cumpridas pelos países (CSSCJDOT, 2016e; 2016b; 2016i; 2016g). As ações se confirmam através de algumas entrevistas.

Em geral, o cumprimento das ações se assenta na total responsabilidade dos países que se propuseram a efetuá-las. Dessa forma, é comum nas análises feitas por esta tese, por exemplo, ver um trabalho mais ativo da Argentina e Venezuela no alcance dos objetivos cumpridos, enquanto que Peru, Colômbia e Uruguai são mais secundários, mas ainda aparecem nos documentos. Já os outros países são menos representativos como responsáveis na implementação das ações definidas. Outros ainda, não aparecem ou aparece em um ou outro documento, tais como, Suriname, Guiana e, mesmo, Bolívia. O Brasil também aqui possui um papel mais marginal na atuação, embora tenha se responsabilizado em diversas ações sobre a delinquência organizada transnacional.

Antes das reuniões serem paralisadas em dezembro de 2017, havia uma busca de resultados mais claros para que os países pudessem convergir em poucas linhas de ação. Além disso, a metodologia adotada dava mais dinamismo as reuniões e, melhor cooperação em diferentes modalidades: transferência de conhecimento; assistência técnica e financeira; e, estratégias conjuntas. O próximo tópico irá fazer um balanço da segurança cidadã, consolidação democrática e o papel da UNASUL com vistas às hipóteses desta

pesquisa.

2.3 Balanço da relação segurança cidadã, consolidação de democracia e ORs

Ao buscar entender a relação entre o processo de consolidação democrática, a segurança cidadã e a UNASUL, através de diferentes pontos de vista para além dos documentos publicados, é possível implicar que a maioria dos atores consideram democracia e segurança uma relação que urge de melhor tratamento na América do Sul. Além disso, os atores veem de forma cética o papel do regionalismo na solução dos problemas. Neste sentido, **esta é a fase do pessimismo.**

Na realidade, há falas[47] de que qualquer fórum multilateral, inclui-se a ONU, OEA-CICAD, MERCOSUL, CAN, e não somente a UNASUL, não seria capaz de produzir os "outputs" necessários para livrar a região da violência e das drogas, por exemplo. Interessante notar que, apesar do ceticismo atual com a UNASUL, alguns reafirmam de forma positiva o papel dos conselhos. Outros já são mais negativos em seus pontos de vista e, mesmo, em relação ao futuro da OR.

O que é comum tanto nos documentos quanto na fala dos atores entrevistados (virtual e questionários) é que os conselhos da UNASUL foram espaços importantes para que a região discutisse a temática entre os anos de 2008 a 2018. Assim sendo, a região buscou algum tipo de cooperação em segurança cidadã que, na visão de muitos atores entrevistados, estava atrelada à consolidação democrática, sobretudo, no fortalecimento das instituições do Estado de direito. Para muitos, a consolidação democrática seria um efeito indireto, mas natural ao se focar em temas como segurança cidadã e drogas.

É consenso nos conselhos de que as drogas e tudo que com ela é atrelada incide de maneira ativa na institucionalidade democrática.

> *[Las] acciones se realizan […] con el fortalecimiento de las instituciones encargadas de combatir el tráfico ilícito de drogas, incrementando los centros de formación de policías, capacitación de fiscales antidrogas, actualizado y perfeccionando la normativa nacional, fundamentalmente contra la corrupción, la cual. Es propiciada por el narcotráfico, y evitar que se sea afectada la democracia y la gobernabilidad* (CSPMD, 2012a, p.2).

De forma mais aprofundada, um oficial do Peru[48], implica que as drogas têm criado a "narco política" em que, em alguns países, há representações diretas no congresso com esquemas de corrupção que correm as instituições do Estado de direito. Outros entrevistados apontam que a insegurança acaba por tirar a credibilidade das instituições do Estado. Ainda complementa o coordenador nacional[49] do CSSCJDOT no Peru, "La

47 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial da Secretaria Nacional de Políticas de Drogas, designado para as reuniões do CSPMD.

48 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial de alto escalão do MRE do Peru.

49 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão do Ministério da Justiça e Direitos Humanos (MINJUSDH) do Peru, (coordenadoria nacional), via questionário (2018).

escasa confianza en las instituciones judiciales, policiales, y en general en las entidades del Estado o gobierno, constituyen indicios determinantes de la calidad de los procesos de consolidación democrática".

Dessa forma, este último momento de análise empírica irá fazer um balanço da relação entre segurança, consolidação de democracia e o papel da UNASUL neste processo. De forma a estruturar esta última parte, haverá dois momentos analíticos com base na confirmação das hipóteses de pesquisa.

2.3.1 Primeira hipótese

A primeira hipótese aponta que a relação entre consolidação democrática e segurança cidadã no caso sul-americano está assentada no fortalecimento do Estado de direito como base fundamental para o desenvolvimento de outras características da democracia. Contudo, a partir da análise dos atores (entrevistas virtuais e via questionários), embora eles confirmem tal perspectiva, muitos deles possuem uma visão cética sobre as capacidades institucionais da UNASUL em avançar em consolidação de democracia, sobretudo, pela lógica da segurança cidadã/democrática. Esta visão se confirma não pelo atual estado da UNASUL, mas mesmo antes de sua crise.

Com o objetivo de buscar respostas a esta hipótese, foram feitas três perguntas comuns a todos os entrevistados (virtual e questionário): "Você acredita que a UNASUL pode promover consolidação democrática através do Combate à criminalidade transnacional (conselho de drogas e o conselho de segurança cidadã)?", "Você acredita que a UNASUL pode promover consolidação democrática através do fortalecimento do Estado de direito?" e "Você acredita que o foco em segurança cidadã ou drogas faz parte de uma estratégia da UNASUL em fortalecer a democracia na região?". Estas três perguntas estão diretamente relacionadas a primeira hipótese desta pesquisa e serão divididas nos tópicos a seguir com as respostas mais relevantes. Note que a análise abarca tanto o CSPMD e o CSSCJDOT.

A maioria dos entrevistados acredita que os conselhos de segurança cidadã e o de drogas possuem uma relação indireta com a consolidação democrática. Eles inferem que as drogas ilícitas, instituições de justiça ineficientes, crime organizado e a sensação de insegurança impactam a democracia na região. Assim, os atores apontam que ações voltadas para mitigar os efeitos de insegurança, violência e drogas ilícitas agregarão no fortalecimento das instituições democráticas. Nesse sentido, o Estado de direito é pilar fundamental para garantir a democracia na região. Mas como será visto, embora concordem que a UNASUL possa promover consolidação democrática, através de suas estratégias de segurança, inferindo no Estado de direito, são céticos sobre suas capacidades mesmo antes de sua atual crise.

- **Análise das questões**[50]

Ao serem perguntados sobre se acreditavam que a UNASUL poderia promover consolidação democrática através do Combate à criminalidade transnacional (conselho de drogas e o conselho de segurança cidadã), as respostas confirmavam boas intenções da OR em fortalecer a democracia, mas que não se concretizavam nas capacidades operacionais da UNASUL.

Um oficial do Uruguai (2018) [51], ao ser questionado sobre isto, expôs que o combate às drogas é um capítulo inevitável na tarefa de consolidação da democracia. Mas que não vê sucesso se antes de tudo não definir o que se compreende pelo "Combate às drogas". Na realidade, ainda no embaixador, o Uruguai é bem crítico às políticas de drogas fomentadas pelos Estados Unidos na região, considerada por ele como um grande fracasso na América Latina. O Uruguai teria muito mais a oferecer em política de drogas que os Estados Unidos na região, na visão do oficial. Contudo, a UNASUL precisa ter alinhamentos neste sentido.

Um oficial diplomata colombiano[52] (2018), ao tocar no tema da pergunta, expôs que o enfoque em repressão às drogas, caminho em que muitos países têm adotado, deve ser evitado em prol de uma abordagem voltada para os direitos humanos. A abordagem restritiva não consegue "limitar los ingresos de las mafias del narcotráfico, que considero es el origen de la corrupción de varios sistemas democráticos, sobre todo en las zonas rurales de producción y algunas áreas urbanas de tráfico".

Para ele, a região precisa mudar a forma como se aborda o problema, e, nesse sentido, a UNASUR teria papel relevante no processo regional, sobretudo, em estabelecer estudos científicos para replicação do caso uruguaio na América do Sul. Dessa forma, "[…] creería que por esa vía es que pueden encontrarse caminos hacia la protección de las personas, el fortalecimiento institucional y, por ende, de la democracia".

Um outro oficial brasileiro[53] (2018) aponta que a UNASUL poderia combater a criminalidade regional e, assim, promover a consolidação democrática. Contudo, a entidade não se mostra capaz, pois sofre de falta de robustez operacional para promover uma cooperação entre seus membros. Ele complementa, "A cooperação policial e judiciária bilateral continua sendo uma opção política e diplomática mais efetiva".

No mesmo sentido, de forma pessimista, um oficial do Peru[54] (2018) apontou que

50 "Você acredita que a UNASUL pode promover consolidação democrática através do Combate à criminalidade transnacional (conselho de drogas e o conselho de segurança cidadã)?", "Você acredita que a UNASUL pode promover consolidação democrática através do fortalecimento do Estado de direito? " e Você acredita que o foco em segurança cidadã ou drogas faz parte de uma estratégia da UNASUL em fortalecer a democracia na região?

51 Entrevista conduzida, através de questionário (2018), com oficial embaixador Uruguaio, MRE. (Chefe de missão na Bolívia e trabalho conjunto com a UNODC).

52 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial diplomata Colombiano. Designado para as reuniões do CSPMD.

53 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial brasileiro do Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) do Ministério das Relações Exteriores. Coordenadoria geral.

54 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com Oficial de alto escalão do MRE do Peru.

embora a UNASUL seja uma organização importante para o diálogo político entre os Estados, a organização regional nunca foi algo que propiciou esperança de uma melhor articulação. Nesse sentido, no que se refere ao papel do conselho a entrevistada foi bem cética, sobretudo, pela operacionalização dos mesmos.

De forma mais técnica, uma assessora de assuntos internacionais da Argentina[55] (2018) ao ser perguntada sobre a temática, expôs que os conselhos só teriam seu efeito em consolidação democrática a partir da implementação de ações discutidas no âmbito dos fóruns em seus regulamentos e normativas nacionais. De forma vaga aponta "Creo en el desarrollo de estrategias conjuntas para que lo conversado en el ámbito de las instituciones internacionales se plasmen en las sociedades de cada Estado Miembro. Así como también la voluntad política de cada país para llevar lo acordado a cabo". Na fala da assessora é possível entender que dois elementos deficientes no regionalismo latinoamericano também estão presentes nas ações em segurança cidadã: a vontade política; e a defeituosa relação sociedade e instituições regionais.

Quando questionados se acreditavam que a UNASUL poderia promover consolidação de democracia através do Estado de direito, a maioria das respostas foram positivas, mas sempre havia um "mas", apontando as diferentes deficiências da organização regional, não somente nos conselhos, mas também como um todo.

Em entrevista com a pesquisadora do Instituto Igarapé, Katherine Aguirre Tobón[56], com algumas perguntas similares às realizadas aos embaixadores e outros oficiais, ela explica que qualquer OR, como a UNASUL, em que haja ações no fortalecimento do Estado de direito e que os governos estejam sujeitos a uma constituição e responda por direitos, podem promover consolidação democrática. Contudo, ela é bem enfática em responder que qualquer projeto em que haja primazia do papel do Estado na ordem e não participação dos cidadãos no processo de segurança cidadã (políticas de drogas e projetos de segurança) tendem ao fracasso. Deve haver um papel mais participativo dos cidadãos, segundo ela. Neste caso, a UNASUL acaba destoando de forma negativa, visto que o processo ocorrido nos conselhos de drogas e segurança cidadã é puramente intergovernamental[57]. Não foi identificado nas atas e nas falas dos atores nenhuma menção a setores da sociedade civil nas discussões acerca do processo e ações.

Um oficial da Unidade de segurança cidadã e Justiça da UNASUL[58] (2018), aponta nesta lógica, que a OR permite e permitiu um diálogo entre os países, em segurança cidadã e drogas, o qual não havia de forma institucionalizada antes da UNASUL, que abarcasse

55 Entrevista conduzida com uma assessora da Direção Nacional de Assuntos Internacionais do Ministério da Justiça y Direitos Humanos da Argentina, via questionário (2018).

56 Entrevista conduzida, via telefone, com a pesquisadora do instituto Igarapé-Brasil, com base na Colômbia. Teórica utilizada para tratar do termo cooperação em segurança cidadã, principalmente nos capítulos 1 e 2 desta tese.

57 Importante fazer um parêntesis, referindo-se a Tickner (2016), a segurança democrática/cidadã na América Latina possui características próprias preponderantemente centralizadas no papel do Estado, destoando do conceito de segurança humana fora do continente, que é focado no ser humano e suas liberdades.

58 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial técnico de escalão superior da UNASUL (diretoria geral).

todos os países sul-americanos. Dessa forma, explica que os conselhos são espaços para criar fórmulas para “combate aos problemas regionais comuns”. Embora a incidência dos problemas seja doméstica, o oficial afirma que as dificuldades de segurança em um bairro têm referências ao externo, por conta do tráfico de armas e drogas, por exemplo.

De forma destoante, um oficial do Peru[59] implicou que a consolidação democrática e o Estado de direito são conceitos intimamente ligados. Diferente de outros respondentes, ele buscou conceituar os termos para depois explicar se a UNASUL teria ou não este papel. Dessa forma, ele mostra que consolidação democrática, para ele, refere-se ao tempo de duração das instituições democráticas em um dado contexto político e econômico, mas buscou restringir mais seu entendimento “y, desde una perspectiva restringida, se refiere a la cimentación de instituciones fuertes y democráticas, el fortalecimiento de la legitimidad del régimen y el compromiso que deben demostrar los actores políticos implicados en el proceso democrático”. Já para o Estado de direito, ele se refere a constituição e obediência à lei desde os cidadãos, instituições e procedimentos. Assim sendo, o Estado de direito é a ordem e o respeito aos direitos. Nesse contexto, ele é bem positivo sobre o papel da UNASUL na promoção de ambos, conforme explica:

> *Siendo así y conforme a lo explicado anteriormente, las acciones, decisiones e intenciones de la UNASUR están encaminadas u orientadas precisamente al fortalecimiento del Estado de Derecho y, consecuentemente, a la consolidación democrática, en el entendido que, esta última, solo es posible alcanzarla a través del desarrollo del primero.*

De forma similar, ao buscar responder sobre a mesma pergunta, um oficial embaixador do Uruguai (2018)[60] indicou que acredita que sim, afirmando que “Una cosa va de la mano de la otra”. Embora se refira a temática de maneira muito mais aprofundada e que a UNASUR, na visão dele, é um bom começo.

Outro oficial do Peru[61] (2018), ao ser questionado sobre os conselhos poderem promover consolidação democrática respondeu de forma enfática: “Absolutamente, el concepto de democracia va más allá de un ritual cada 4 o 5 años para elegir autoridades, y el Estado de Derecho necesita instituciones que respeten la ley y la hagan respetar, así como un equilibrio de poderes para un contrapeso adecuado”.

Por outro lado, um oficial brasileiro[62] (2018), quando questionado, foi bem cético em relação às capacidades institucionais da UNASUL, mesmo antes de sua crise. A disseminação de conhecimentos em diferentes práticas é inviável, segundo ele, a não ser

---

59 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão do Ministério da Justiça e Direitos Humanos (MINJUSDH) do Peru, (coordenadoria nacional), via questionário (2018).
60 Entrevista conduzida, através de questionário (2018), com oficial embaixador Uruguaio, MRE. (Chefe de missão na Bolívia e trabalho conjunto com a UNODC).
61 Entrevista conduzida via questionário (2018), com oficial de alto escalão do MRE do Peru.
62 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial brasileiro do Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) do Ministério das Relações Exteriores. Coordenadoria geral.

que haja engajamento bilateral. Assim, expõe que qualquer atividade relativa ao Estado de direito, “Haveria, no máximo, uma aproximação inicial, que dependeria, para ter efetividade, do engajamento bilateral com os países que se demonstrassem interessados”. Ele aponta que a OR é limitada em sanções. Para ele, a UNASUL é mais “um foro de ressonância de discursos político-ideológicos nacionais” e, assim, havendo impossibilidade de convergência em diferentes temáticas do Estado de direto.

Ao fazer um balanço, uma embaixadora do Peru[63] (2018), compreende que as ações da UNASUL, sobretudo, em drogas e segurança cidadã, de fato, permitiria uma melhor governança regional e governabilidade democrática para os Estados. Visto que as drogas trazem problemas sérios para os Estados, sobretudo no que se refere à violência, corrupção, etc. Além disso, a atuação conjunta dos países também traria compromissos e, consequentemente, melhor Estado. Mas, por diversas razões, o bloco não angariou êxito, de acordo com ela.

Por fim, um outro oficial brasileiro[64] (2018), participante das reuniões na definição de um posicionamento comum da região diante da UNGASS 2016 no CSPMD, apontou que a UNASUL tinha a ambição de fortalecimento do Estado de direito, mas que já em 2015, a OR como fórum multilateral, estava perdendo seu prestígio e outros órgãos estavam sendo priorizados. Ele explica que participou em momentos de auge político e da queda de prestígio do conselho e mesmo em seu auge não havia uma vontade política de aprofundamento em questões do Estado de direito. De acordo com ele, é uma OR com potencial relevante para consolidação democrática, sobretudo no fortalecimento institucional em segurança cidadã e drogas, mas que tem sido enfraquecida por questões ideológicas.

Quando perguntados sobre se acreditavam se o foco em segurança cidadã ou drogas fazia parte de uma estratégia da UNASUL em fortalecer a democracia na região, a maioria também foi positiva, mas outra vez apresentavam certo ceticismo sobre os avanços reais em consolidação democrática.

Um oficial da Unidade de segurança cidadã e Justiça da UNASUL[65] (2018), indica que o fortalecimento democrático é parte da estratégia da Unasul. A existência dos Conselhos faz parte do trabalho da OR em fortalecer a democracia na região. Os conselhos ajudam no objetivo geral da organização, que na visão dele, é o fortalecimento democrático.

No mesmo sentido, um oficial público do Peru[66], ao se referir aos resultados, decisões, ações e intenções dos conselhos, indica que possuem como alvo o fortalecimento do Estado de direito, trazendo como consequência, a consolidação democrática. Os diferentes grupos de trabalho e áreas temáticas se identificam com problemas comuns. Os temas

63 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com Oficial de alto escalão do MRE do Peru.

64 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial da Secretaria Nacional de Políticas de Drogas, designado para as reuniões do CSPMD.

65 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial técnico de escalão superior da UNASUL (diretoria geral).

66 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão do Ministério da Justiça e Direitos Humanos (MINJUSDH) do Peru, (coordenadoria nacional), via questionário (2018).

da segurança cidadã, justiça e da criminalidade organizada transnacional são ameaças comuns, segundo ele, que vão além de apenas uma estratégia da UNASUL para consolidar democracia. Para ele, a segurança cidadã é mais do que uma estratégia, “[...] es un plano temático o espacio en los que se ha logrado identificar amenazas y problemas comunes que requieren del diseño de estrategias y planes de acción, colectivos y consensuados, que favorezcan al bloque en su conjunto”.

De forma positiva, um oficial embaixador do Uruguai[67] (2018) afirma, ao responder a mesma questão, que “hecho que el tratamiento de este problema esté en la agenda de la UNASUR, ya es un buen comienzo en tanto elemento que coadyuva a reafirmar una voluntad de consolidación democrática para nuestros países”. Ele coloca que por os conselhos inserirem a temática na agenda, naturalmente já é um esforço de consolidação democrática.

De maneira interessante, um oficial brasileiro[68] (2018), ao pensar sobre se a UNASUL teria, como parte de sua estratégia em segurança cidadã, foco em consolidação democrático, responde que sim. Ele complementa que a consolidação democrática, bem como as instituições do Estado de direito, passou a serem ameaçadas com o arranjo internacional de drogas existentes há 4 ou 5 décadas. Nesse sentido, a convergência regional em torno da temática de segurança cidadã e drogas, por intermédio da UNASUL, foi importante para repactuar o entendimento dos países sobre o efeito das drogas na região e propor soluções conjuntas para problemas transnacionais. Sobre o período da construção do conselho da Unasul e a temática da consolidação democrática, o oficial explica:

> [O] impacto na consolidação democrática na região [...] é indireto, mas faz parte de uma visão muito nítida de que a política de drogas da forma como ela foi construída pelos países da UNASUL, e foi imposta aos países da região, impactava as democracias, inclusive em suas economias e mercados. Impactava as instituições do Estado. De que o arranjo atual estava ameaçando o Estado democrático e que essa repactuação só seria possível se os países atuassem em conjunto. Por isso, a importância da preocupação dos fóruns em discutir sobre drogas pelo viés democrático.

Dessa forma, ele explica que apenas no fim de 2000 é que se passou a pensar em uma nova forma de atuação em drogas e mesmo em segurança cidadã na região. A mesma fala vai ao encontro da chefe de seção da CICAD[69] (2018). Ela expõe que até pouco tempo se considerava a questão das drogas como uma escolha e não uma questão de saúde pública. Na verdade, embora ela tivesse mais conhecimento da atuação do SICA do que da UNASUL, ela explica que as organizações podem ajudar nesse sentido. Na prática aponta

67 Entrevista conduzida, através de questionário (2018), com oficial embaixador Uruguaio, MRE. (Chefe de missão na Bolívia e trabalho conjunto com a UNODC).
68 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial da Secretaria Nacional de Políticas de Drogas, designado para as reuniões do CSPMD.
69 Entrevista conduzida com oficial chefe de seção da CICAD, via Skype (2018).

que “O Crime organizado é mais forte onde os países em que a governança é fraca. O estado débil permite o fortalecimento do crime organizado”. As ORs podem fortalecer as instituições nesse sentido.

Um oficial brasileiro[70] (2018) aponta que, em certa medida sim – concorda que existe uma estratégia da UNASUL em segurança cidadã para consolidar democracia-, mas que é uma estratégia sem aprofundamento, sobretudo, porque não sai do nível diplomático. Ainda ele coloca “Fortalecer a democracia é uma legítima aspiração dos países da região, mas qual deles submeteria o seu processo nacional de fortalecimento, com foco nas políticas de segurança e no combate ao crime organizado e ao problema das drogas, ao escrutínio dos países vizinhos?”. Ainda complementa que os recursos são escassos e, mesmo, que tivesse o problema reside na institucionalidade “expertise” da UNASUL em gerir recursos externos, a qual ela não possui, segundo ele.

De forma razoável, um oficial do Peru[71] (2018) explica que a temática é mais profunda e envolve diferente variáveis. No que se refere ao enfrentamento das drogas ilícitas, a mesma está relacionada à diferentes problemáticas, tais como, violência, corrupção, lavagem de dinheiro, pobreza, entre outras dimensões inter-relacionadas. Complementa “En la medida que se abarquen esos aspectos se consolida la democracia”. Por isso, acredita que existe de forma indireta. Contudo, acredita que a natureza não vinculante das decisões da UNASUL acaba por dificultar êxito nos processos.

Por fim, um oficial colombiano[72], sobre a pergunta, abordou que o objetivo – fortalecimento democrática - da UNASUL parece ser este. Mas acredita que a promoção da ordem (Estado de direito), de fato, não muda as pessoas e sim o foco em educação infantil. Que a estratégia existe, mas que não concorda com o foco dado pelos países. Ele se justifica apontando que muitos delegados possuem uma carga ideológica muito grande, mas com evidências científicas exíguas para basear suas falas. Assim, a integração política acaba por atrapalhar o avanço em conhecimento, segundo ele. Em geral, a chefe de seção da CICAD[73] (2018) aponta que os países latino-americanos carecem de evidências científicas para basear suas políticas, sendo a cooperação em segurança cidadã uma forma de promover isto.

Em geral, a análise dos documentos e das entrevistas nos leva ao entendimento de que a primeira hipótese se confirma, visto que os atores acreditam que a relação segurança cidadã e consolidação democrática está no fortalecimento do Estado de direito na região sul-americana. Contudo, são céticos sobre os conselhos (como foram e são constituídos) terem capacidades em levar consolidação de democracia adiante. Isto ocorre, sobretudo,

---

70 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial brasileiro do Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) do Ministério das Relações Exteriores. Coordenadoria geral.

71 Entrevista conduzida via questionário (2018), com oficial de alto escalão do MRE do Peru. .

72 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial diplomata Colombiano. Designado para as reuniões do CSPMD.

73 Entrevista conduzida com oficial chefe de seção da CICAD, via Skype (2018).

por conta da segunda hipótese a seguir.

2.3.2 Segunda hipótese

A segunda hipótese é caracterizada da seguinte forma: há uma conjunção de fatores que não permite a concretude das ações em segurança cidadã, que vão desde as próprias responsabilidades dos países em permitir uma atuação mais fluída das ORs (conselhos e projetos) até aspectos institucionais inerentes dos próprios blocos. Nesse contexto, as ações voltadas para consolidação de democracia também são afetadas, sendo consideradas limitadas e ineficazes.

Dentro dos estudos da segunda hipótese, foram feitos três questionamentos que oscilavam entre um entrevistado e outro. Eles são: "Você acredita que há ou houve alguma efetividade nas estratégias dos conselhos sobre o problema mundial das drogas e segurança cidadã?", "O que você faria para melhorar a efetividade da UNASUL em promover a consolidação democrática ou qualificação democrática de seus membros?" e "Você acredita que o conselho (programas, projetos e ações) sobre o problema mundial das drogas ou de segurança cidadã atingem o âmbito nacional ou local dos países membros?". Outros respondentes podiam também citar os pontos positivos e negativos dos respectivos conselhos em que participaram.

No geral, os respondentes (virtuais e questionário) foram enfáticos em apresentar que o maior problema da UNASUL residia na carga ideológica presente nas discussões, sobretudo, em seus líderes. O caráter político era tão preponderante que acabava por atrapalhar os aspectos técnicos e científicos, de acordo com a maioria dos atores. Além disso, a falta de recursos foi citada poucas vezes, embora fosse evidente na análise dos documentos. Outro problema comum era a institucionalidade vazia que se aplicava, sobretudo, ao papel pouco ativo da secretaria geral em fomentar o desenvolvimento das ações do bloco. Outro fator comum encontrado era a falta de vontade política em levar adiante as decisões. Além disso, rotatividade dos funcionários, com visões distintas sobre o tema dentro do próprio país, falta de cumprimento de prazos e metodologia pouco eficiente foram encontrados nas respostas que se seguirão.

- **Análise das questões**[74]

Quando perguntados sobre se houve alguma efetividade nas estratégias dos conselhos sobre o problema mundial das drogas e segurança de segurança cidadã**,** a maioria foi clara em expor que houve efetividade pontual ou, mesmo, pouca efetividade,

---

74 "Você acredita que há ou houve alguma efetividade nas estratégias dos conselhos sobre o problema mundial das drogas e segurança de segurança cidadã? ", "Você acredita que o conselho (programas, projetos e ações) sobre o problema mundial das drogas ou de segurança cidadã atingem o âmbito nacional ou local dos países membros? " e "O que você faria para melhorar a efetividade da UNASUL em promover a consolidação democrática ou qualificação democrática de seus membros? "

acarretada por diversos problemas, que sobressaem as diferenças ideológicas, a falta de uma institucionalidade com canais mais fluídos, falta de conhecimento científico sobre a temática e, mesmo, problemas de seguimento das reuniões. Aqueles que apontam certa efetividade, focam em um nível mais de diálogo, canal de comunicação diplomático e avanços em nível de normatividade, conforme será visto a seguir.

De forma bem positiva, um oficial público do Peru[75], Coordenador Nacional do CSSCJDOT/UNASUL em seu país, apontou que o seu conselho é uma instituição jovem, criada em 2012, mas que teve avanços, que na opinião dele, “[…] lo suficiente con la creación de espacios regionales para el intercambio de información, capacidades y buenas prácticas, en materia de seguridad ciudadana, delincuencia organizada transnacional y justicia[…]”. Ele citou diversos avanços que corrobora com as afirmações dos documentos apresentados anteriormente neste capítulo.

Como exemplos citou, “Regras Mínimas dos Estados da Unasur em matéria de Acesso à justiça”[76], que complementa às 100 regras de Brasília sobre o acesso à justiça em pessoas com vulnerabilidade, avanço na implementação da “Red de Entidades de Control de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos – RECAME[77]”. Ainda expôs que houve diversas propostas como o desenvolvimento de polícias comunitárias, observatórios de segurança cidadã, a Universidade Sul-Americana da Segurança Cidadã e o Centro de Estudos Estratégico contra a Criminalidade Organizada Transnacional. Este último, uma proposta do Peru[78]. Ainda ele expôs que houve concretização da rede UNASUL para a luta contra o crime organizado[79]. Explicou que o trabalho majoritário do conselho foi, sobretudo, fazer diagnósticos regionais da situação presente na região e possíveis soluções coletivas. Além disso, ele lembra que os trabalhos tinham que passar por uma instância executiva do conselho e, após isto, para a reunião de ministros da UNASUL.

Em síntese, o oficial do Peru, aponta que o CSSCJDOT alcançou acordos conjuntos em diferentes áreas temáticas em segurança cidadã, justiça e crime organizado, conforme mencionado. Além disso, diversos diagnósticos foram realizados, mostrando que é possível um trabalho em conjunto e desenhar estratégias de solução. Contudo, no que se refere ao aspecto negativo, o conselho sofreu forte impacto com a crise atual da UNASUL, os trabalhos se encontram paralisados. Assim, “con el probable agravante de que, de no superarse esta crisis en el corto tiempo, es mi apreciación personal de que podría significar

75 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão do Ministério da Justiça e Direitos Humanos (MINJUSDH) do Peru, (coordenadoria nacional), via questionário (2018).
76 Referência à publicação do documento em “III REUNIÖN DE MINISTROS DEL CONSEJO SURAMERICANO EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, JUSTICIA Y COORDINACIÖN DE ACCIONES CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL DE LA UNASUR” (CSSCJDOT, 2015). Disponível em: < http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/a-2016-alatina-unasur-consejosuramericano-actaoctubre.pdf>. Acesso em 15 de jan. de 2019.
77 Disponível em: <http://recame.org/inicio/>. Acesso em 15 de jan. de 2019.
78 Disponível em: < http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/a-2016-alatina-unasur-consejosuramericano-actaoctubre.pdf>. Acesso em 15 de jan. de 2019.
79 Referência ao documento da Unasul de criação de dita rede (CRME/resolução 15/2016). Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES015.2016.pdf> . Acesso em 15 de jan. de 2019.

el principio del final de este bloque regional".

O oficial da Unidade de segurança cidadã e Justiça da Unasul[80] (2018), expôs que, na visão dele, houve efetividade em termos de objetivos, mas não de *outputs*. Entretanto, explicou que para gerar políticas de segurança cidadã há uma tarefa difícil de ter aplicação dos países em seus ambientes domésticos. Não há obrigatoriedade de implementação e nem de fornecimento das informações requeridas para os estudos. Mas, "em termos de objetivo, por exemplo, o conselho conseguiu firmar um documento padronizado sobre justiça para que os países seguissem", conforme o oficial.

Para ele, o grande complicador para o andamento dos projetos sempre foi a institucionalidade e como ela passa as decisões para a prática. E aqui, aponta o papel pouco ativo da secretaria. "O problema é o papel da secretaria geral que não é vista pelos conselhos como órgão de apoio. A secretaria tem pouca articulação e pouco controle da situação. Os conselhos não viam a secretaria geral como sócio estratégico [...]", consequentemente, não havia mecanismos claros que permitissem os projetos irem adiante.

Ao ser questionado sobre a efetividade, um oficial brasileiro[81] (2018) disse que não tinha conhecimento sobre alguma efetividade nas estratégias. Para ele, houve sim tentativas e, certo sentido, boa vontade, mas ele acreditava que a UNASUL não fomentou nos membros confiança o suficiente para aprofundamento nas ações planejadas. Assim, complementa:

> Houve diversas tentativas de reunir autoridades policiais, judiciárias, em torno da elaboração de planos de ação programáticos. Mas a cooperação efetiva requer troca de informações sensíveis que dificilmente ocorreria num foro plurilateral de composição díspar cujo critério de participação é a mera localização geográfica.

Ele vai mais além nesta questão, ele aponta que a UNASUL institucionalmente não apresenta robustez operacional para que, de fato, houvesse uma cooperação regional efetiva. O resultado, nesse sentido, é muito discurso e poucas ações efetivas na temática. Além disso, em outros questionamentos, o agente apontou que a UNASUL acaba por ser um foro de discursos político-ideológicos nacionais, impossibilitando "convergências efetivas entre países com históricos e posicionamentos ideológicos tão díspares, por vezes antagônicos, como os países sul-americanos".

Por fim, este agente, ainda indica que a falta de disponibilidade de recursos e, mesmo, as debilidades institucionais, sobretudo, em expertise para implementação dos projetos torna a UNASUL ainda mais ineficiente. Na visão dele, seria muito mais vantajoso a cooperação bilateral, pois manteria, de forma restrita, o compartilhamento de informações entre um ou dois Estados.

80 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial técnico de escalão superior da UNASUL (diretoria geral).
81 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial brasileiro do Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) do Ministério das Relações Exteriores. Coordenadoria geral.

Um oficial embaixador do Uruguai (2018)[82], foi bem enfático ao responder esta pergunta, expondo que efetividade real só vai haver quando houver vontade dos Estados em tornar o espaço como um órgão efetivo. Assim, aponta "Habría real efectividad si en primer lugar se definiera al CSPMD como un ámbito efectivo de coordinación de políticas de combate al narcotráfico y cada estado aportara los elementos para hacerlo posible".

Uma assessora de assuntos internacionais da Argentina[83] (2018) expõe sobre os pontos positivos e negativos dos conselhos, que os Estados possuem uma via institucionalizada de diálogo e isto é importante em nível regional, pois podem alinhar as expectativas existentes entre os atores. Contudo, ela complementa que as organizações internacionais, e ela inclui a UNASUL, produzem o que seus membros, de fato, estão dispostos a fazer com que ela produza. E complementa, "En este momento, nos encontramos con una realidad de enormes diferencias ideológicas en la región lo que hace que la misma sea carente de eficacia, eficiencia y legitimidad".

Ao fazer um balanço razoável, a embaixadora do Peru[84] (2018) foi firme em apontar que não há efetividade, sobretudo, por conta da falta de consenso e articulação das decisões dos Estados membros. Mas ela pondera que a problemática das drogas e da segurança cidadã é complexa e cada país tem um problema específico a ser tratado, pois alguns querem focar em demanda, outros em oferta, produção e assim por diante. Ela complementa ainda apontando que os conselhos possuem um ponto positivo que é o nível a mais de diálogo em âmbito regional. Contudo, a falta de articulação e de participação da sociedade civil acaba por atrapalhar sua efetividade. Ela traz algo interessante: "Em geral, a Unasur se precipitou em sua burocratização, por isso o bloco se encontra estagnado do jeito que está". Para ela, a OR não dá e não deu conta de seguir sua institucionalidade.

Um oficial colombiano[85], ao explicar sobre a efetividade, aponta que o problema não reside apenas na UNASUL, mesmo antes de sua crise, mas nos Estados com orientações sobre políticas de drogas e recursos muitos díspares. De fato, os recursos para os conselhos não permitiam coordenação ampla e nem execução "in loco" de algumas ações. Contudo, de forma positiva, ele aponta que pela UNASUL surgiram iniciativas de ações bilaterais efetivas em cooperação em segurança cidadã. Em documentos analisados é possível ver uma atuação aproximada entre o Peru e a Colômbia em áreas de cultivo de drogas. Mas ele aponta também que "El trabajo del CSPMD ha sido lento y sigue permeado por argumentos en favor del control y la represión y no en un enfoque humanista".

Ele fala que a efetividade muitas vezes se esbarra na falta de conhecimento dos

82 Entrevista conduzida, através de questionário (2018), com oficial embaixador Uruguaio, MRE. (Chefe de missão na Bolívia e trabalho conjunto com a UNODC).
83 Entrevista conduzida com uma assessora da Direção Nacional de Assuntos Internacionais do Ministério da Justiça y Direitos Humanos da Argentina, via questionário (2018).
84 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com Oficial de alto escalão do MRE do Peru.
85 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial diplomata Colombiano. Designado para as reuniões do CSPMD.

atores sobre a temática de drogas e segurança cidadã. Possuem ideias firmes, mas não trazem evidências que corroborem com os discursos, de acordo com o oficial. Assim, mostra: “Muchos delegados vienen con una carga ideológica muy grande y poca evidencia científica. Mas que una organización de integración política, Unasur debería ser un espacio de integración del conocimiento y el entendimiento mutuo”.

Um oficial do Peru[86] (2018) expõe de forma positiva que já ter um foro sobre os problemas é um bom começo. Assinala que houve avanços na Rede de Observatórios de Drogas dos Estados membros da UNASUL, que, segundo ele, tem tido impacto nas políticas públicas sobre às drogas ilícitas. Ainda expõe que é um espaço para trabalhar conjuntamente soluções de problemas comuns com boas práticas, que podem se refletir em políticas públicas dos Estados.

Apesar de certa positividade na existência dos conselhos, ele expõe falhas importantes que acaba por atingir a efetividade do bloco. Ele cita os métodos de trabalho, por exemplo, as reuniões em espanhol, as quais limitam a presença de representantes do Suriname e da Guiana. As questões orçamentárias, como por exemplo, passagens áreas com diversas conexões acabavam por limitar a participação de outros membros. Sugeriu a reuniões via conferência. De fato, as reuniões passaram a ocorrer por videoconferência após 2016, no conselho de drogas e no de segurança cidadã. Por fim, citou a diferença ideológica entre os países que acaba por afetar a continuidade dos conselhos setoriais.

Para finalizar, um outro oficial brasileiro[87] (2018), participante das reuniões do conselho de drogas, apontou que a UNASUL foi muito efetiva em nível diplomático, sobretudo, na definição de um posicionamento comum para a UNGASS 2016. Mas que ela não quis ir muito além disso no período em que esteve presente. Na realidade, ele apontou que a UNASUL perdeu prestígio e, consequentemente, efetividade. Contudo, ele aponta isto como algo comum na região, pois o MERCOSUL também não alcançou efetividade e nem a OEA ou a ONU na área de segurança cidadã e drogas, após 2016. No geral, a política de drogas na região está muito tímida, segundo ele. O mesmo é confirmado pela representante chefe da CICAD (2018).

Sobre se os conselhos atingem o âmbito nacional ou local dos países membros, muitos apontaram que os Estados que decidem se querem ou não aplicar as decisões oriundas do conselho (a partir da normatividade da OR), outros já explicam que tratando de assuntos transnacionais haverá efeitos locais, como por exemplo o tráfico de armas e drogas, mas a maioria não acreditava que havia algum impacto local.

Um oficial do Peru[88] afirma que o objetivo dos conselhos é que suas ações –

86 Entrevista conduzida via questionário (2018), com oficial de alto escalão do MRE do Peru.
87 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial da Secretaria Nacional de Políticas de Drogas, designado para as reuniões do CSPMD.
88 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão do Ministério da Justiça e Direitos Humanos (MINJUSDH) do Peru, (coordenadoria nacional), via questionário (2018).

estratégias, planos de ação – atinjam o interior dos Estados membros da UNASUL. Inclusive ele dá um exemplo de que toda ação emanada da UNASUL na temática de segurança cidadã, o Peru acaba por envolver as instituições nacionais para seguir tais decisões. Assim explica o coordenador:

> *[…] se busca que diferentes entidades estatales que por razones de sus competencias o atribuciones tengan algún vínculo con el acuerdo, estrategia o plan de acción emanado de la UNASUR, se involucren, comprometan y participen activamente en la implementación y ejecución de los mismos.*

No mesmo sentido, o oficial da Unidade de segurança cidadã e Justiça da UNASUL[89] (2018) expôs que, em geral, os problemas locais são por conta de ações transnacionais como armas, drogas, etc. Nesse sentido, a Unasul teria um papel mais macro, e não tem dúvidas que interfere no âmbito local.

As visões acima são destoantes comparada as outras respostas dos atores, inclusive do mesmo país. A embaixadora do Peru[90] (2018) explica que na opinião dela não acredita em uma ação mais fluída da UNASUL nos Estados. A UNASUL, segundo ela, tem seu valor em nível de diálogo e o mínimo de normas que devem ser seguidas. No mesmo sentido, a assessora de assuntos internacionais da Argentina[91] (2018), de forma vaga, acredita que as estratégias ficam nas mãos dos Estados membros e cabe a eles quererem implementar ou não. Isto é, envolve vontade política de levar a diante o acordado nas instituições.

Um agente público brasileiro[92] (2018) acredita que exista um impacto "acessório e limitado". Até acredita que países menores podem ter algum tipo de canalização de recursos para apoio às suas políticas nacionais, mas via de regra, seria algo pontual e não-sistemático. Ainda completa, "Não me parece que a discussão sobre políticas públicas de segurança ou sobre o problema das drogas no Brasil sofra qualquer influência de programas, projetos ou ações decididas no âmbito dos conselhos da UNASUL".

Um outro oficial brasileiro[93] (2018), aponta que houve um momento que a UNASUL estava mais "empoderada" e neste período se ela tivesse, de fato, vontade política em levar adiante a decisões, ela conseguiria. Ele explica, "Se houvesse definições mais concretas poderiam ser absorvidas pelos participantes. Não havia interesse de aprofundamento".

Por fim, indagados sobre o que fariam para melhorar a efetividade da UNASUL em promover a consolidação democrática, praticamente todos apontaram a questão das diferenças ideológicas não apenas as lideranças, mas no modo como enxergam

89 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial técnico de escalão superior da UNASUL (diretoria geral).
90 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com Oficial de alto escalão do MRE do Peru.
91 Entrevista conduzida com uma assessora da Direção Nacional de Assuntos Internacionais do Ministério da Justiça y Direitos Humanos da Argentina, via questionário (2018).
92 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial brasileiro do Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) do Ministério das Relações Exteriores. Coordenadoria geral.
93 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial da Secretaria Nacional de Políticas de Drogas, designado para as reuniões do CSPMD.

a criminalidade, as drogas e a segurança cidadã em geral. Além disso, apontaram a necessidade liderança, recursos e vontade política em querer dar andamento ao bloco.

No que se refere a esta questão, o oficial público do Peru[94], aponta que a prioridade atual do bloco é alcançar consenso para aí pensar em efetividade. A continuação dos trabalhos é importante nesse sentido. Para ele, é preciso conhecer melhor as dificuldades da região, desenhar estratégias conjuntas com planos de ação, "siguiendo como norte el fortalecimiento del Estado de Derecho y la consolidación democrática". Ele continua que a confiança mútua entre os Estados precisa ser alcançada para assim, haver trocas mútuas na região, consequentemente, efetividade nas ações. Outro oficial do Peru[95] (2018) aponta, na mesma direção, os membros precisam deixar de lado suas orientações ideológicas e buscar mínimos consensos, sobretudo, em questões técnicas em prol da região.

No mesmo sentido, o embaixador do Uruguai (2018)[96], expõem que além de tornar um órgão um fórum efetivo institucionalmente, tem que haver a continuidade no funcionamento. Isto é, os conselhos não podem parar, pois assim não alcançará os resultados que se esperam deles. Além disso, o embaixador aponta que algumas premissas básicas deveriam ser consideradas, neste sentido, inclusive para atingir o âmbito nacional dos países. Primeiro, reconhecer que o combate às drogas, fomentado pelos Estados Unidos na região, tem sido um grande fracasso. Segundo, dar transparência às diferentes abordagens com troca de boas e más experiências. Terceiro, muito importante, para ele, seria tornar o CSPMD e o CSSCJDOT órgãos de "coordinación efectiva de políticas concretas de inteligencia en el combate al narcotráfico. O sea bajar del discurso general al intercambio de buenas prácticas concretas".

Um oficial colombiano[97], explica que a efetividade viria com o desenvolvimento integrado de ambientes de pesquisa entre universidades e institutos. Dessa forma, haveria evidência científica que embasasse mudanças legislativas em nível nacional. Ele explica, se a UNASUL promovesse "[…] la construcción de mayor evidencia científica para replicar el modelo uruguayo en otros paises suramericanos, creería que por esa vía es que pueden encontrarse caminos hacia la protección de las personas, el fortalecimiento institucional y, por ende, de la democracia".

De forma diferenciada, a embaixadora do Peru[98] (2018) expõe que a efetividade da OR, sobretudo, em segurança cidadã, drogas, armas, corrupção, etc dependerá de uma liderança regional capaz de trazer consenso regional. Para ela, o Brasil precisa assumir seu papel na UNASUL. Assim, ela aponta "[...] é necessário que o Brasil assuma a liderança do

94 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão do Ministério da Justiça e Direitos Humanos (MINJUSDH) do Peru, (coordenadoria nacional), via questionário (2018)..

95 Entrevista conduzida via questionário (2018), com oficial de alto escalão do MRE do Peru.

96 Entrevista conduzida, através de questionário (2018), com oficial embaixador Uruguaio, MRE. (Chefe de missão na Bolívia e trabalho conjunto com a UNODC).

97 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial diplomata Colombiano. Designado para as reuniões do CSPMD.

98 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com Oficial de alto escalão do MRE do Peru.

bloco, pois sem ele, dificilmente, haverá algum avanço em qualquer projeto da UNASUL. O Brasil parece ter uma distância psicológica do resto do bloco. Ele está virando para si mesmo e isto não é bom para a região". Ela aponta que os encontros, cúpulas, ações bilaterais e multilaterais sempre devem existir na região e a democracia deve ser uma condição "sinequanon" para que as relações existam, pois a democracia sempre está em perigo.

Outro oficial brasileiro[99] (2018), ao ser indagado, respondeu que primeiro é preciso tornar a UNASUL um fórum relevante novamente. Ele complementa "Não consigo ver um órgão como UNASUL, sendo capaz de promover qualquer tipo de fortalecimento democrático se os Estados não estão interessados nem na UNASUL e nem em fortalecimento democrático". Aqui, ele expõe nitidamente que há falta de vontade política. Por fim, o ex-Diretor da Unidade de segurança cidadã e Justiça da UNASUL[100] (2018), como parte da institucionalidade regional, é importante que haja caminhos mais claros para que os projetos encontrem na secretaria geral um sócio estratégico no andamento das ações.

3 | CONCLUSÕES

Este capítulo empírico está dividido em três eixos temáticos, conforme a metodologia proposta de "process tracing". Em um primeiro momento o objetivo foi situar o caso em seu contexto histórico institucional, de forma a permitir que o leitor entenda que a UNASUL é uma organização que surge dentro do contexto de um novo regionalismo. Os conselhos de segurança cidadã e drogas são os órgãos relevantes que buscam criar ações de cooperação em segurança cidadã e fortalecimento do Estado de direito.

O segundo eixo focou nas estratégias e planos de ações discutidas no âmbito dos conselhos CSSCJDOT e CSPMD durante o período de 2008-2018. Ambos os conselhos tiveram seus planos de ação aprovados e implementados ao longo dos anos. Para o CSPMD, órgão mais antigo, foram criados 6 grupos de trabalhos e, posteriormente 8, inclusive tendo um grupo específico com o título "Fortalecimento da democracia e Estado de direito". Já o CSSCJDOT, grupo mais novo, o plano de ação abarcou temas em segurança cidadã, justiça e delinquência organizada transnacional. Ao todo foram 12 eixos de alinhamento, 32 desafios estratégicos e 138 ações (atividades a serem realizadas). Após a apresentação dos planos de ação, aanalisou-se os resultados.

O terceiro eixo metodológico foi analisado a tríade - segurança cidadã, consolidação de democracia e a UNASUL. O foco foi fazer uma análise das entrevistas de diferentes atores da região. Assim, foram avaliados agentes estatais de diferentes países da região, ex-funcionários da UNASUL, embaixadores, representantes de instituições internacionais,

99 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial da Secretaria Nacional de Políticas de Drogas, designado para as reuniões do CSPMD.
100 Entrevista conduzida, via telefone (2018), com oficial técnico de escalão superior da UNASUL (diretoria geral).

tal como a OEA. Aqui, fica evidente que os respondentes reconhecem que a OR sul-americana é um meio de gerar fortalecimento democrático na região, sobretudo, a favor da consolidação democrática, mas sua efetividade e capacidade para atingir resultados é bastante limitada.

Há o reconhecimento que o Estado de direito, como base para o fortalecimento da democracia, é dado como importante meio para a consolidação democrática na região. Contudo, a efetividade não se concretiza por diferentes motivos que se deparam, sobretudo, pela falta de institucionalidade concreta para que as ações funcionem e vontade política. Outro ponto comum foi que as disparidades ideológicas acabaram por atrapalhar os trabalhos dos conselhos, mesmo antes de 2018.

A questão do financiamento dos projetos e da rotatividade de pessoal nas reuniões foram grandes complicadores para o seguimento da agenda e dos acordos estabelecidos. No geral, há opiniões otimistas e pessimistas sobre o papel dos conselhos da UNASUL. Quase todos, em certa medida, apontam que os conselhos poderiam trazer consolidação democrática na região, mas do jeito que se mostra são bem céticos sobre suas capacidades e vontade de seguir este caminho.

F1	**F2**	**F3**
Otimismo CSPMD e CSSCJDOT como resultado de um alinhamento regional em torno dos problemas sul-americanos em segurança cidadã.	"Outputs" Implementação e avaliação dos Planos de ação. Ação regional. Resultados pontuais que não refletem nos Estados membros por diversos motivos.	Pessimismo Ceticismo sobre a implicação das ações regionais em segurança cidadã em prol da consolidação democrática. Diversas barreiras para o desenvolvimento dos planos de ação, maior deles é a falta de vontade política e problemas institucionais que refletem o regionalismo sul-americano como um todo.

Quadro 4.16- Síntese dos resultados do caso UNASUL.

Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

CAPÍTULO 5

ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS CASOS DO SICA E DA UNASUL E CONSIDERAÇÕES FINAIS

1 I INTRODUÇÃO

Como capítulo final desta tese será aplicado a metodologia de *process tracing* (PT) comparativo de forma a identificar as semelhanças e as diferenças entre os casos do SICA e da UNASUL. Esta metodologia permite uma análise *between case*, a fim de compreender como a questão da cooperação em segurança cidadã emerge na América Latina, levando às instituições regionais a utilizarem como meio de consolidação democrática tanto na América Central quanto na América do Sul.

Como apresentado por Bengtsson e Ruonavaara (2017), o PT comparativo permite desenvolver uma abordagem metodológica que vincula teoria, cronologia e a própria comparação dos casos. Para tanto, são necessários alguns requisitos importantes para a comparação ser adequada, conforme os mesmos autores.

O primeiro deles é a periodização, isto é, a comparação temporal no PT permite encontrar similaridades dentro dos casos e diferenças entre os casos. Outro requisito são os “Pontos focais” de decisão e as “conjunturas críticas”, ou seja, momento em que há o início dos processos por alguma tomada de decisão (Pontos focais), bem como o período em que escolhas foram tomadas, tornando difícil voltar atrás (conjuntura crítica). Os mecanismos são importantes também na busca de padrões regulares de ações, interações e relações sociais. Os contextos culturais, políticos e sociais permeiam os casos escolhidos e são essenciais para entender o direcionamento dos estudos. E, por fim, criar uma estrutura em que é possível fazer a comparação, o quadro 5.2 abaixo permite esta estrutura. O quadro 5.1, a seguir, sintetiza a análise aplicada aos casos.

Requisitos de comparação	Aplicação aos casos do SICA e da UNASUL
Periodização	2008-2018
Contexto Desenvolvido nos capítulos 3 e 4	• Características das ORs; • Pré surgimento das ORs; • Durante a implementação das ações em cooperação em Segurança Cidadã; • Fase final após os outputs;
Pontos focais	• Criação da ESCA (SICA); • Criação dos conselhos (UNASUL);
Mecanismos	As narrativas e as interações entre atores e suas ORs, como também os planos de ação e projetos em Segurança Cidadã.
Estrutura comparativa	Quadro 5.2: • Fases de otimismo; • Fase de construção de projetos e os "outputs"; • Fase do pessimismo.

Quadro 5.1 – requisitos de comparação adaptado de Bengtsson e Ruonavaara (2017)

Fonte: Elaboração do autor, 2019.

Fases	Abordagem a ser realizada.
1 - Construção institucional do caso Fase otimista	Breve construção institucional histórica do bloco; • Foco em segurança cidadã/democrática; • A ideia de consolidação democrática, sobretudo, no que se refere aos tratados e documentos afins. • Contextos importantes.

2- Análise do processo e dos "outputs";
Fase de construção e resultados dos projetos
	• Estratégias e planos de ação dos conselhos serão sistematizados em um período de 2008 a 2018, com foco em suas ações, demandas, debates, reuniões e pontos críticos de monitoramento, que são:
	  • Os planos de ação de 2 conselhos (UNASUL);
	  • A CSC e os 10 projetos ativos da ESCA (SICA).
	• Foco será nos resultados (*outputs*) fornecidos pelas ORs, através de dados, avaliações de projetos, relatórios de metas alcançadas, documentos de parceiros, bem como as entrevistas realizadas.

3- Balanço da relação segurança cidadã, CD e ORs.
Fase do pessimismo
	• Análise das conclusões realizadas a partir dos três momentos anteriores, fazendo um balanço da tríade - OR, segurança cidadã/democrática e consolidação de democracia;
	• Uso maior das entrevistas (virtuais e questionários);
	• Referência direta às hipóteses de pesquisa.
	  • Hipótese 1;
	  • Hipótese 1a.

Quadro 5.2 – Fases de desenvolvimento dos casos do SICA e da UNASUL.

Fonte: Elaboração do autor, 2019.

Por isso este capítulo comparativo final está dividido em quatro momentos. O primeiro envolve os resultados da análise comparativa, de acordo com as três fases do quadro 5.2

acima. O segundo momento está relacionado às implicações dos resultados de pesquisa. O terceiro são as generalizações e as pesquisas futuras. Após isto, a considerações finais.

1.1 Resultados da análise comparativa

Nos capítulos empíricos desta tese foi feito um momento sobre alguns destaques do regionalismo centro-americano e sul-americano (Tópicos 3.1.3 e 4.1.3). Eles foram colocados ao caso, pois estas variáveis são relevantes para explicar o porquê de as sub-regiões serem diferentes em alguns aspectos e similares em outros. Assim, algumas variáveis foram escolhidas, de modo a pontuar que contextualmente os casos são diferentes, sobretudo, em seu aspecto de conformação histórica, geográfica, relação com os Estados Unidos e relações entre os países.

Por isso, antes de suceder a análise comparativa é importante trazer de antemão que existem situações dadas tanto na América Central quanto na do Sul que por si só são elementos fundamentais que influenciam o regionalismo de dada sub-região. Por exemplo, o papel dos Estados Unidos, como principal ator, na América Central é um desses elementos. Ou, mesmo, a heterogeneidade dos países sul-americanos também é outro elemento. Assim sendo, esta tese está ciente disso, e, apesar disso, ainda consegue apontar semelhanças do ponto de vista da tríade OR, consolidação democrática e segurança cidadã. Dentro da metodologia proposta nos quadros 5.1 e 5.2 a comparação é possível, focando na tríade a ser analisada.

1.1.1 Análise comparativa

Esta análise comparativa vai abarcar os dois casos – SICA e UNASUL – de maneira comparativa. No que se referem aos seus períodos de otimismo, *outputs* e pessimismo. De forma a permitir melhor visualização para cada sub-tópico, foi criado um quadro comparativo. O objetivo aqui é apontar as diferenças e as semelhanças na análise, bem como fazer generalizações sobre as fases.

1.1.1a - Fase otimista

No que se refere aos dois casos, o quadro 5.3 abaixo mostra como a cooperação em segurança cidadã ocorreu nos dois blocos no período estudado. Além disso, é importante contextualizar a retórica comum da consolidação da democracia presente neste período.

Categorias	SICA	UNASUL
Tempo	• 2008-2011	• 2008-2012
Instituições	• CSC; • Unidade de segurança democrática da SG-SICA.	• CSPMD; • CSSCJDOT; • Direção de segurança cidadã da SG-UNASUL.
Hierarquia Decisória	• CSC; • Órgãos decisórios (alto escalão)	• Conselho de delegados; • Órgãos decisórios (alto escalão).
Contexto	• Existência de uma pré-institucionalidade. • Reforma da OR; • Problema comum na região; • Convergências entre os Estados em dar sentido a integração.	• Criação da OR; • Problema comum na região; • Convergência ideológica entre os Estados.
Consolidação democrática e Segurança cidadã	• Presente no Protocolo de Tegucigalpa e no TMSD; • Explícito nos princípios da ESCA, como produto do TMSD; • Foco Estado de direito;	• Presente no Tratado constitutivo do bloco; • Evidenciado no CSSCJDOT. • Evidenciado no CSPMD e explicito após 2015. • Foco Estado de direito;
Termo	• Segurança democrática.	• Segurança cidadã.

Quadro 5.3 – Quadro comparativo sobre a fase otimista SICA e UNASUL.

Fonte: elaboração do autor, 2019.

O período de otimismo se conduz nos dois blocos regionais. No SICA, por exemplo, ocorreu com o desenvolvimento da ESCA em conjunto com o relançamento da integração. Havia um entendimento naquele contexto de que a integração centro-americana deveria dar mais *outputs* para a sociedade e a ESCA se colocava como meio para isso. Inclusive, a segurança democrática se tornou um dos cinco pilares da integração após este período.

Já na UNASUL, o otimismo se concretizou com a convergência ideológica regional e o desenvolvimento de uma institucionalidade para a integração sul-americana que abarcasse diferentes temáticas na busca de soluções para os problemas regionais. Assim, os conselhos de drogas e segurança cidadã surgem como meios de criar soluções para a violência, drogas, etc. É evidente que ambas as ORs convergiram para um problema regional comum que era a questão das drogas, aumento da violência, falta de efetividade da polícia e dos setores de justiça. Em outras palavras, o Estado de direito estava sendo afetado pela problemática comum regional.

Apenas para exemplificar, a tabela 5.1 abaixo mostra os índices de homicídios intencionais nos países latino-americanos por 100.000 habitantes, indicadores do Banco Mundial de 2000 a 2016. É possível notar que os índices centro-americanos são superiores

ao da América do Sul. No geral, os indicadores são altos, justificando o diálogo regional em torno da cooperação em segurança cidadã, conforme se apresenta nos capítulos 3 e 4 desta tese.

	2000	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina	..	..	..	..	..	..	7.5	6.5	5.9
Belize	16.6	30.9	40.1	37.7	43.1	28.8	35.0	33.1	37.6
Bolívia	..	8.4	12.8	12.3	11.9	9.0	8.9	6.3	6.3
Brasil	23.7	22.8	22.0	24.2	26.5	26.8	28.0	28.4	29.5
Chile	..	3.7	3.2	3.7	2.5	3.2	3.6	3.0	3.5
Colômbia	65.7	34.8	33.7	34.8	35.1	32.6	27.9	26.5	25.5
Costa Rica	6.3	11.7	11.6	10.3	8.7	8.7	10.0	11.6	11.9
República Dominicana	14.1	24.3	25.0	25.1	22.3	19.2	17.4	..	15.2
Equador	14.5	17.9	17.6	15.4	12.5	11.0	8.2	6.5	5.9
El Salvador	60.5	71.4	64.7	70.6	41.7	40.2	62.4	105.4	82.8
Guatemala	24.9	45.4	40.7	38.0	33.8	33.7	31.4	29.4	27.3
Honduras	48.7	65.7	76.1	85.1	84.3	74.3	66.9	57.5	56.5
Nicarágua	9.5	14.2	13.7	12.7	11.5	10.0	8.7	8.6	7.4
Panamá	9.9	15.7	12.6	14.8	16.9	17.3	14.5	11.3	9.7
Paraguai	18.8	13.4	11.9	10.4	10.2	9.3	8.8	9.3	..
Peru	..	..	..	5.4	6.5	6.6	6.7	7.2	7.7
Uruguai	6.4	6.7	6.1	5.9	7.9	7.6	7.8	8.5	7.7
Venezuela	32.8	48.9	45.1	47.8	53.8	..	61.9	..	56.3
Guiana	10.1	15.7	18.8	17.4	18.5	20.4	19.5	19.4	18.4
Suriname	14.4	..	..	..	..	..	..	..	..

Tabela 5.1 – Índice de Homicídios intencionais por 100.000 habitantes.

Fonte: Banco Mundial1.

Dentro do tema da violência, as drogas ilícitas estão subjacentes nas duas sub-regiões, haja vista a existência da ESCA e dos conselhos de segurança cidadã. A região sul-americana é considerada, por muitos entrevistados da UNASUL, como não mais apenas produtora de drogas, mas também consumidora. A região centro-americana por anos tem sido uma região de rota das drogas – ar, mar e terra – e isto tem se refletido nos cartéis e "maras" e nas mortes conforme a tabela 5.1. Para exemplificar isto, o ex-coordenador geral de combate à ilícitos transnacionais do MRE-Brasil (2018) apontou que as rotas acabam por criar mercados consumidores locais. Assim, segundo ele,

1 Disponível em: < https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=VC.IHR.PSRC.P5&country=#>. Acesso em 08 de fev. de 2019.

> Nessas rotas, outros países da América do Sul acabam sendo envolvidos inicialmente como vias de passagem. Mas a ilegalidade do tráfico tem efeito sobre essas vias de passagem, que tendem a virar mercados, uma vez que o pagamento pelos serviços ilegais pode ser feito com a própria droga traficada, o que favorece a criação de mercados de consumo locais. Ademais, essas rotas tendem a crescer em criminalidade, por conta da violência requerida para assegurar uma estrutura mínima de controle sobre o tráfico. Na esteira das drogas, ascende o tráfico de armas, o tráfico de pessoas e a criação de organizações criminosas.

No que se refere à hierarquia decisória no SICA, a CSC é a instituição responsável pela segurança na região. As decisões de maior grau de interferência vão para as reuniões de ministros das relações exteriores ou, mesmo, para os chefes de Estado. Cabe aqui salientar que a institucionalidade do SICA não era totalmente nova em 2008, embora a Unidade de segurança democrática fosse criada no mesmo período da ESCA. O SICA já tinha espaço institucional através da CSC desde 1995. Certamente, nada comparado e sistematizado ao que tem sido a ESCA. Já na UNASUL, os dois conselhos que tomam contam da temática possuem, cada um, um órgão executivo, o qual se remete ao conselho de delegados da UNASUL. Todas as decisões tinham a premissa básica do consenso.

As instituições importantes para execução das atividades perpassam pela autorização da CSC e são direcionadas para a Unidade de Segurança Democrática da secretária geral do SICA. Esta é a instituição principal pela qual os projetos são depositados para implementação. A secretaria cuida do desenvolvimento dos mesmos e monitora o seguimento. Na UNASUL, este papel é mais ambíguo. A secretaria deveria assumir este papel ativo em colocar em prática as demandas dos conselhos setoriais. Ela também tinha direções, como de segurança cidadã, que era ponte entre a secretaria geral e os conselhos.

No que se refere à terminação – segurança cidadã ou democrática -, é comumente chamado de segurança democrática na América Central, como herança do Tratado Marco de Segurança Democrática (1995). A ideia de segurança democrática carrega consigo uma ampla variedade de temas, que inclui como prioritário o fortalecimento do Estado de direito e suas características. O mesmo se aplica à UNASUL, a segurança cidadã é compreendida como um termo que abarca desde as drogas até delinquência organizada, justiça e ações de proteção ao cidadão.

Em aspectos voltados para a consolidação democrática, note que no caso da UNASUL, no estatuto do CSSCJDOT há os seguintes objetivo geral (2013, art 3, inciso h): “Promover el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales encargadas de la seguridad ciudadana, la justicia y el accionar en contra de la Delincuencia Organizada Transnacional, bajo los principios constitucionales y disposiciones normativas de cada Estado membro”[2]. No CSPMD em seu estatuto se encontra “Contribuir al fortalecimiento de

---

2 Estatuto do CSSCJDOT. Disponível em: < https://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf>. Acesso em 24 de jan. de 2019.

las capacidades institucionales de todos los organismos con competencia para enfrentar el problema mundial de las drogas;"[3] (art IV, inc. b). O fortalecimento institucional das instituições de segurança cidadã é o foco da UNASUL em sua ideia de consolidação democrática discutida no capítulo empírico. A partir de 2015, o CSPMD tinha um grupo de trabalho voltado só para o fortalecimento do Estado de direito. É impotante citar o Tratado constitutiva da UNASUL em seus objetivos específicos, os quais também mostravam preocupações com o Estado de direito.

Na ESCA, o papel do TMSD é sobressaliente como marco jurídico. Assim, os princípios máximos da estratégia e do TMSD envolvem: Estado de direito; fortalecimento das instituições democrática de seus membros; subordinação das forças armadas, polícia e segurança pública às autoridades eleitas constitucionalmente e manutenção de diálogo e colaboração mútua em segurança integral (cidadã) como meio de garantir o caráter irreversível da democracia na região[4].

Ao analisar as duas ORs, o SICA é mais clara em mostrar que o seu foco está no fortalecimento da institucionalidade democrática em uma perspectiva voltada para o Estado de direito. A ESCA seria o instrumento para se alcançar isso. No que se refere à UNASUL, o foco é voltado ao Estado de direito, sobretudo nas instituições para o combate às drogas ilícitas, justiça, delinquência e segurança do cidadão. Atores de ambas as ORs confirmam que existe a ambição de suas ORs em fortalecer o Estado de direito e, assim, consolidar democracia.

Embora os contextos se diferenciem, sobretudo, pela conformação histórica de ambas as ORs, elas têm como similaridade a convergência para o enfrentamento de questões de segurança cidadã como meio de fortalecimento do Estado de direito. O SICA pelo desenvolvimento de uma política pública regional, através da ESCA, e a UNASUL com a criação de conselhos setoriais – com planos de ação- específicos para tratar da temática da segurança cidadã com foco no Estado de direito.

1.1.1b - Fase da construção, implementação e resultados dos projetos (Outputs)

A fase de construção de projetos se refere ao período no qual ambas ORs construíram os projetos, planos de ação e os colocaram em prática em suas atividades regionais. O quadro 5.4 mostra as diferenças e as similaridades entre as ORs.

---

3 Estatuto do CSPMD. Disponível em: < https://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DROGAS.pdf>. Acesso em 24 de jan. de 2019.

4 Disponível em: < https://www.sica.int/esca/marco_j.aspx?IdEnt=1065&Idm=1&IdmStyle=1>. Acesso em 24 de jan. de 2019.

	SICA	UNASUL
Período	2010-2016	2010-2016
Documentos	Perfis de projetos	Planos de ação
Eixos principais	• Combate ao delito; • Prevenção à violência; • Reabilitação, reinserção e segurança penitenciária; • Fortalecimento institucional da segurança democrática	• Segurança cidadã; • Justiça; • D.O.T.; • Drogas • Oferta, demanda, cultivo, controle, lavagem de dinheiro, harmonização legislativa, • Democracia, Estado de direito e direitos humanos
Quantidade	4 eixos com 22 projetos	2 planos de ação cada conselho • CSPMD – 6 grupos de trabalho; • CSSCJDOT – 12 alinhamentos; 32 desafios estratégicos; e, 138 ações.
Responsabilidades de implementação	• SG-SICA – Unidade de Segurança Democrática; • Após projetos aprovados pela CSC;	• Conselhos setoriais com aprovação do alto escalão decisório (delegados, ministros e chefes de Estado). • Direção de segurança cidadã (SG-Unasul) apoio.
Abordagem de Implementação	• Gerencial e normativo; • Alta complexidade; • Razoável legitimidade; • Razoável institucionalidade;	• Gerencial e normativo; • Alta complexidade; • Baixa legitimidade; • Baixa institucionalidade;
Papel de atores externos	• Aberta a cooperação internacional; • Presente;	• Sem restrições objetivas à cooperação internacional[5]; • Não presente;
Grau de desenvolvimento do planejado.	• 45,4% ou 10 projetos; • Executados ou em execução	• CSPMD – 44,4%[6] • CSSCJDOT – 33,2%[7] • Ambos executados ou execução.
Nível atingido	• Regional, nacional e local	• Regional e nacional

Quadro 5.4 – Quadro comparativo sobre a fase da construção e implementação dos projetos do SICA e da UNASUL.

Fonte: elaboração do autor, 2019.

5 Não há restrições a participação da cooperação internacional, mas duas fontes consultadas da CICAD (OEA) e mesmo uma acadêmica sobre o tema não citaram relações de cooperação entre a UNASUL e outros bloco ou mesmo agências internacionais em segurança cidadã. Em uma ata, viu-se a participação da Finlândia em ações em cultivo de drogas no CSPMD.

6 Cálculo realizado a partir da média dos grupos de trabalhos que apresentaram resultados. Vide capítulo 4 da UNASUL – tópico 4.3.1.

7 Cálculo realizado a partir da média dos resultados em segurança cidadã, justiça e delinquência organizada transnacional. Vide capítulo 4 da UNASUL tópico 4.3.2.

A partir de um período de otimismo para ambas as ORs, houve a fase de desenvolvimento e implementação de projetos e planos de ação. Aqui reside uma das diferenças fundamentais entre as duas ORs no que concerne a cooperação em segurança cidadã, o SICA já possuía perfis de projetos aos quais eles priorizaram[8] em 2011 – conhecidas como 14 prioridades da ESCA (SG-SICA, 2011c)-, enquanto que a UNASUL estava em seus passos iniciais para uma compreensão regional mais aprofundada dos problemas comuns. Evidencia-se que o SICA já tinha certo desenvolvimento a ponto de estabelecer projetos específicos para a segurança democrática com apoio internacional. Priers (2017) afirma inclusive que havia uma governança regional em segurança multi-nível. De fato, entre dezembro 2007 (criação da ESCA na reunião de presidentes) até 2010, houve tempo hábil para desenvolver perfis de projetos. A UNASUL, por sua vez, começava um trabalho do zero, com diagnósticos regionais e busca de consenso sobre diferentes temáticas.

Os temas abarcados por ambas as ORs são similares. Todos tinham como meta ações em justiça, crime organizado, drogas ilícitas, violência de todos os tipos, prevenção de criminalidade, gestão penitenciária, entre outras ações comuns de uma definição ampla de segurança cidadã. Interessante notar que a institucionalidade do SICA se sobressaía neste sentido, pois permitia avanços apoiado na cooperação internacional, sendo priorizados 8 projetos incialmente. Alguns inclusive com desenho de projetos próprios dos doadores internacionais. O mecanismo de apoio externo para a ESCA foi proposto pela Nicarágua e acatado na reunião de chefes de Estado que criou a ESCA[9], em 2007.

No que se refere à UNASUL, as atividades residiam nas mãos dos Estados, realizadas pelos Estados com pouca ou quase nenhuma cooperação internacional. Alguns atores entrevistados chegaram a apontar que a OR sul-americana não teria capacidade de gerir recursos externos para o desenvolvimento de ações em segurança cidadã. É evidente que a UNASUL tinha de forma específica muito mais ações que o SICA, se comparada as quantidades. Contudo, o SICA conseguiu viabilizar alguns projetos, sobretudo, com a ajuda da União Europeia, a Espanha e a Alemanha pelos mecanismos de cooperação internacional.

Outro problema da UNASUL, apontado pelos atores participantes das ações, era a institucionalidade em que não havia um papel ativo da secretaria geral em dar apoio no desenvolvimento das ações. Os conselhos assumiam a maior responsabilidade em dar andamento às estratégias acordadas. Diferentemente do SICA, em que se percebeu um papel mais ativo da secretaria geral em dar seguimento aos projetos de segurança democrática. Embora os atores afirmem que esta última não tem tido capacidade de

---

8 Documento disponível em: < https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=60860&idm=1&IdEnt=1065>. Acesso em 24 de jan.de 2019.

9 Documento disponível em: < https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=108445&idm=1>. Acesso em 24 de jan.de 2019.

gerenciamento e seguimento dos mesmos como se esperava. De fato, não há transparência nos mecanismos de acompanhamento efetivos do SICA.

O que se evidencia é que a maturidade institucional pode ter feito diferença nesta fase, visto que em termos de existência o SICA é mais antiga que a UNASUL, embora o ESCA date de 2008. Além disso, ao analisar os respondentes mais favoráveis à UNASUL, há evidências de que ela ainda estava evoluindo em sua forma institucional. Nem por isso, o SICA foi mais efetivo, mas a cooperação internacional teve papel importante em dar seguimento em projetos específicos que existem até hoje, atingindo níveis municipais.

A análise dos resultados dos projetos e planos de ação implementados ocorreu em sua preponderância entre os anos de 2015 a 2016, quando os projetos e os planos de ações passaram a ser avaliados, conforme os seus períodos de implementação. Não significa que não houve outros projetos ou planos de ação, após o período, mas o otimismo foi arrefecido na mesma proporção que os recursos. Muitas dificuldades foram encontradas e explicitadas por diferentes atores participantes.

No caso SICA, muitos projetos tinham suas datas para finalizar entre estes anos. No caso da UNASUL, os próprios conselhos fizeram grupos “ad hoc” para avaliar quão longe tinham alcançado as metas planejadas dos seus planos de ação, para inclusive desenvolver novos com maior realidade e possibilidades de serem cumpridos. Interessante expor que, de fato, após as avaliações dos resultados dos conselhos da UNASUL, eles passaram a desenvolver novos planos com ações mais reais das capacidades dos respectivos conselhos.

No SICA, após a varredura em seus documentos, relatórios e, mesmo, entrevistas, não houve a sistematização geral em nenhum ano sobre a efetividade da ESCA na região. Há, de fato, apresentações e relatórios em que se mostram “números” e “estatísticas”, mas poucos documentos abordam metas específicas e o quão isso foi atingido ou não. Geralmente, quando há, foi desenvolvido por algum parceiro-doador regional.

O grau de desenvolvimento dos projetos planejados foi similar nos dois casos também. Nenhum atingiu mais que 50% do planejado. No SICA, dos 22 perfis de projetos em segurança democrática, apenas 8 foram priorizados, posteriormente mais 2, os quais se encontram em execução ou executado. Conforme o capítulo empírico do SICA, os projetos são levados a cabo por organizações internacionais, os quais apresentam números razoáveis como resultados de suas implementações.

Para a UNASUL, a forma pela qual os planos foram desenvolvidos mostram avanços em aspectos específicos e não cumprimento em diversos outros tópicos. Os conselhos fizeram muitos diálogos, trocaram informações para diagnóstico, em alguns casos houve até visitas técnicas bilaterais, mas por diversos motivos as ações não cumpriram seu papel de sair do campo regional para o âmbito doméstico, sobretudo, porque é da responsabilidade

dos Estados o avanço nas medidas adotadas a partir da aprovação dos delegados e da reunião de ministros. Esta foi a resposta de muitos dos entrevistados.

Desse modo, ao ser comparado o nível de alcance das atividades em segurança cidadã, evidencia-se que o SICA foi mais longe que a UNASUL. Visualiza-se a capacidade que a ESCA teve em levar seus projetos em âmbito nacional e local. A figura 5.1 mostra a lógica em que a ações voltadas para segurança cidadã impactam as democracias, desenvolvida no capítulo teórico desta tese. Os mecanismos utilizados pelo SICA conseguiram sair do quadrante 1 e ir para o 2. O papel da cooperação internacional em implementar ações e dar conta dos resultados, mostrado no capítulo 3, teve influência fundamental.

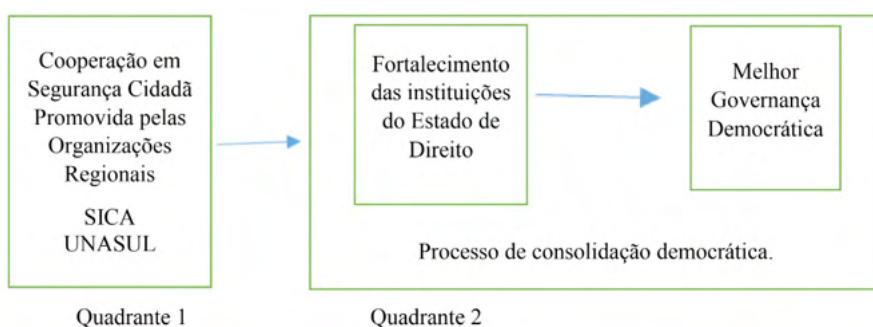



Figura 5.1 – Impacto das ORs, com cooperação em segurança cidadã, na consolidação de democracia.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

No que se refere ao processo de implementação, resgatando os autores Joachin, Reinalda e Verbeek (2008) e Krasner e Risse (2014) do capítulo 2, percebe-se que entre as abordagens de implementação mais perceptíveis nas duas ORs analisadas foi a de gerenciamento e a normativa. A de “enforcement” não foi possível identificar, visto que ambas as ORs não buscam ações punitivas por falta de implementação dos projetos ou planos. Em nenhum documento das duas ORs foi identificado e, mesmo, nas entrevistas realizadas algo que levasse os países agirem por coerção ou por medo de sofrer alguma sanção.

Por outro lado, as abordagens de gerenciamento e normativa foram bem identificadas. Os conselhos se reuniam com fim gerencial, buscando interação entre os atores para que pudessem atingir as metas planejadas. A forma de proceder dos atores partia da vontade do Estado em querer liberar ou não seus dados domésticos. O caso da UNASUL era evidente em seus documentos e entrevistas. No caso do SICA havia a variável internacional que era detentora dos recursos, mas que não impunha nenhuma sanção e buscava maior interação

com os atores regionais. A secretaria geral possuía e ainda possui um papel conciliatório e de interação ativo entre os países centro-americanos. Certamente, os poucos recursos, a falta de ações mais obrigatórias e a própria institucionalidade deficiente eram impeditivos para os avanços em ambas as ORs.

No que se refere aos aspectos normativos, os quais envolvem legitimidade (JOACHIN; REINALDA; VERBEEK, 2008; KRASNER; RISSE, 2014), o SICA é visto de maneira mais neutra que a UNASUL pelos atores envolvidos. Como explica Joachin, Reinalda e Verbeek (2008), "The more IOs are seen by governments as partial, the less likely they are to have governments adhere to their international commitments" (p.12). No caso da UNASUL é gritante os problemas atuais, sobretudo, pelos aspectos ideológicos e as ações tomadas diante da crise na Venezuela. No caso do SICA não foi identificado elementos sobre ideologia na fala dos atores, mas há certa descredibilidade sobre a capacidade da OR em obter avanços na região. Nesse sentido, a legitimidade nos dois casos necessita ser melhor trabalhada diante dos Estados membros. Além disso, em diversas entrevistas, nos dois casos, há a fala de que as ORs não são abertas a sociedade civil, sendo também um fator que pode causar baixa legitimidade da OR. Ainda que o SICA possui abertura para as instituições da sociedade civil. Já a UNASUL não prevê nada relacionado a isto.

Acerca da complexidade das tarefas e dos arranjos institucionais, em ambas as ORs as tarefas são de alta complexidade, pois o combate a violência, drogas, criminalidade de todos os tipos não é simplório. Ao analisar os projetos do SICA e os planos da UNASUL são evidentes que harmonização legislativa, atos voltados para a reforma judicária, ações conjuntas em fronteiras, políticas de gênero, controle de entrada e saída de substâncias, ações voltadas para gangues, crime organizado, narcotráfico, lavagem de dinheiro, entre diversas outras não são tarefas de aplicação simples. Exigem atuação aberta e fluída entre os Estados. Em ambos os casos não houve. O SICA atingiu algum nível em ações nacionais e locais com construção de espaços, cursos, treinamentos e, mesmo, ações de intervenção conjuntas. Já a UNASUL, teve pouquíssimas ações nos Estados, não passando de alguns treinamentos, visitas técnicas e troca de experiências.

Na mesma lógica, os arranjos institucionais, conforme análise neste mesmo tópico, eram deficientes nos dois casos, mas a ajuda internacional no SICA permitiu melhor desenvolvimento, sobretudo, pelos recursos oriundos das organizações. A UNASUL, por sua vez, não conseguiu desenvolver ações mais fluídas ainda mais por uma secretaria geral não tão ativa quanto a do SICA. Afirmações confirmadas por entrevistas.

Diante do exposto, ainda no que se refere a figura 5.1, a grande dificuldade encontrada pelas ORs foi e ainda é sair do quadrante 1 e ir para o quadrante 2. O SICA conseguiu isto através da Unidade de segurança democrática, gestora e executora dos projetos, com as diferentes fontes de cooperação. Dessa forma, ações pontuais em âmbito nacional e local. As fontes de financiamento, geralmente não reembolsável, tiveram origem na União

Europeia e na Espanha preponderantemente. As agências nacionais de desenvolvimento, como a AECID[10], a cooperação alemã (GIZ)[11], cooperação holandesa, Taiwan, também atuavam na implementação das ações dentro do marco da ESCA.

Assim, a partir da análise dos *outputs* é possível identificar ações em nível regional, nacional e local em cidades. A forma de coordenação e seguimento destas atividades e a transparência pelo ponto de vista do SICA é bem nebuloso e confuso, já sobre as agências acima é mais fácil encontrar os resultados pelos seus relatórios públicos, através de seus sítios eletrônicos. Contudo, são dados jogados que na análise do campo macro não tem interferido em ações reais no fortalecimento do Estado de direito ou, mesmo, parece não objetivar ações reais no campo regional. Por exemplo, o que significa o treinamento de 100 agentes de justiça ou de agentes policiais ou mesmo a interceptação de 100 quilos de cocaína para os países centro-americanos? O SICA parece não saber, sobretudo, pela falta de evidências científicas, conforme expôs a ex-diretora do OBSICA.

Na UNASUL, os resultados se mostraram bem incipientes. Houve o foco preponderantemente em ações em nível regional, como também ações técnicas bilaterais em nível nacional, que partiram das reuniões dos conselhos. Houve muitos acordos para buscar entendimento sobre diagnóstico da atual situação da região em drogas ilícitas, delinquência organizada, justiça e segurança cidadã. Algumas surtiram resultados, outras não, mas a maioria dos diagnósticos não foram disponibilizados para o público. O que de fato tem se concretizado foram as reuniões em nível regional, debates, seminários, documentos conjuntos e acordos para desenvolvimento de projetos. É encontrado nas falas dos entrevistados que os países definem como vão aplicar as ações decididas na UNASUL, como o caso do Peru que criou uma organização doméstica para levar a cabo as ações dos conselhos. Mas isto não é um padrão na região. Para uma análise mais sintética consultar Forti Neto (2020a).

1.1.1c - Fase do pessimismo.

A fase do pessimismo é denominada desta forma por conta do ceticismo que os atores têm em relação ao desenvolvimento das ações em segurança cidadã e, consequentemente, ao fortalecimento do Estado de direito. Em ambos os casos é perceptível que as expectativas que os atores tinham em relação à efetividade de suas ORs e o que elas conseguiram de fato, não foram preenchidas. Dessa forma, trouxe à região sério criticismo sobre não apenas a capacidade das organizações, mas a necessidade da existência das mesmas. Todos os entrevistados apontam de uma forma ou outra que reformas são urgentes nas duas ORs. A falta de mecanismos de participação da sociedade

10 Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Disponível em: < http://www.aecid.es/EN/Paginas/Centro%20de%20B%C3%BAsquedas/Resultados-de-B%C3%BAsqueda.aspx?k=SICA>. Acesso em 24 de jan. de 2019.

11 Programa GIZ-PREVENIR. Disponível em: < http://www.gizprevenir.com/home/>. Acesso em 24 de jan. de 2019.

civil também tem contribuído para o ceticismo acerca da relevância das ORs.

A falta de efetividades das ações, de ambas as ORs, tem impactado no desenvolvimento das atividades futuras, como também na credibilidade da OR como ator regional na resolução de problemas regionais. Outras organizações e países vêm sendo priorizados na solução de problemas de suas próprias regiões.Para exemplificar, o papel exíguo do SICA nas crises de Nicarágua (2018) e Honduras (2017), nem mesmo gerando suspensões, como também a falta de capacidade da UNASUL em lidar com a Venezuela. Estes exemplos mostram que as ORs não sofrem apenas de ceticismo, mas também de legitimidade e prestígio dos Estados membros. O quadro 5.5 sistematiza a comparação entre os dois casos.

	SICA	**UNASUL**
Período	2016-2018	2016-2018
Visão da OR da relação entre CD e SC	Fortalecimento do Estado de direito como meio de consolidação democrática.	Fortalecimento do Estado de direito como meio de consolidação democrática.
Atores	Descrença na ESCA e no próprio SICA.	Descrença nas atividades do conselho e na UNASUL.
Razões pela falta de efetividade na visão dos atores	Mais citados pelos atores: • Institucionalidade incapaz de comportar projetos da magnitude da ESCA; • Falta de metas claras; • Processo intergovernamental; • Falta de vontade política; • Corrupção dos agentes públicos; • Falta de transparência de recursos e de seguimento de projetos; • Falta de pessoal para acompanhamento; • "Gap" entre o regional e o nacional; • Diminuição do apoio financeiro internacional.	Mais citados pelos atores: • Fatores ideológicos no tema; • Institucionalidade incapaz; • Falta de vontade política; • Temas sensíveis difíceis de ser tratados na OR multilateral; • Rotatividade de funcionários nacionais no desenvolvimento das discussões dos conselhos; • Não cumprimento dos prazos pelos países; • Metodologia pouco efetiva; • Problemas técnicos de comunicação; • Falta de recursos financeiros para avanços;

Quadro 5.5 – Quadro comparativo sobre a fase de pessimismo do SICA e da UNASUL.

Fonte: elaboração do autor, 2019.

O período analisado tem sido igual nas duas ORs: 2016-2018. O que, de fato, é possível compreender é que o ceticismo não é apenas oriundo da falta de resultados mais expressivos na fase anterior, mas também por conta das reações domésticas ao próprio regionalismo. No caso da UNASUL, é bem notável pela fala dos atores que houve a redução

de prestígio do conselho como órgão para resolver os problemas coletivos. A entrada de governos de direita na instituição se chocou com a ala mais à esquerda do bloco, gerando a falta de consensos a ponto de gerar a paralisia das principais atividades do bloco, incluindo os conselhos.

No caso do SICA, não houve nenhum choque direto entre os países, exceto por ações pontuais teoricamente resolvidas entre Costa Rica e Nicarágua, mas domesticamente Honduras teve problemas em suas eleições e Nicarágua tem enfrentado instabilidade política elevada, saindo de um país com níveis baixos em violência para um país com diversos casos de infração de direitos humanos, de acordo com os atores respondentes. Além disso, as reformas da OR não avançaram conforme se esperava. A ESCA, por mostrar diversas falhas de resultados, também tem sido fonte de ceticismo, sobretudo, pela falta de transparência e seguimento dos projetos.

Assim, os atores acreditam que o SICA, o TMSD e a ESCA são instrumentos importantes que poderiam apoiar no fortalecimento democrático da região, mas são céticos que isto ocorra em curto prazo. O mesmo se aplica com a UNASUL. Mesmo os mais otimistas das duas ORs apontam que há sérios problemas de avanços nas ações em segurança cidadã, que vão desde vontade política, recursos, continuidade, falta de metas claras até falta de uma relação fluída entre o regional e o nacional. Isto agrega à discussão do tópico anterior sobre aspectos voltados para implementação.

Apesar de tudo isso, o SICA tem muito mais a mostrar que a UNASUL. O fluxo de recursos da cooperação internacional deu impulso para os projetos, como também o *know-how* internacional conseguiu produzir resultados, mesmo com uma institucionalidade regional deficitária. Por outro lado, os conselhos da UNASUL cumpriram seu objetivo como órgão regional para diálogo sobre segurança cidadã, mas não avançou em ações que pudessem chegar ao âmbito local dos Estados. Por exemplo, o SICA/ESCA tem inaugurado centros de convivência[12], cursos de empreendedorismo para população de risco feminina[13], outras ações de intervenção com apoio de doadores, enquanto que a UNASUL mal tem recursos para suas reuniões. É bem verdade que a partir dos conselhos da UNASUL surgiram ações estatais bilaterais, sendo consideradas avanços por alguns entrevistados. Além disso, um nível a mais de diálogo na região-sul-americana ainda é visto com bastante importância.

Dessa forma, a institucionalidade pouco transparente do SICA, em conjunto com a diminuição de recursos internacionais para os projetos na temática, com consequente efeito dos países em diminuir seus interesses na CSC, têm levado a uma fase cética sobre avanços regionais na América Central. Além disso, percebe-se uma tendência mais bilateral e, mesmo, trilateral em ações conjuntas, fora da institucionalidade regional. Por exemplo,

12 Disponível em: < http://www.publicnow.com/view/177BAB38E7C04E8D8026D1B4C7FBF296B74F654E>. Acesso em 24 de jan.de 2019.

13 Disponível em: < https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=97039>. Acesso em 24 de jan.de 2019.

a Aliança para Prosperidade do Triângulo Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras) fomentada por atores externos como os Estados Unidos.

Dessa forma, como causas para falta de efetividade das ORs em promover consolidação democrática, pelo viés da segurança cidadã, vêm o aspecto intergovernamental do regionalismo centro-americano centrado nos Estados, criando o *gap* instituições regionais "versus" nacionais. Isto é, há falta de vontade política em avançar na temática. Tanto o SICA quanto a UNASUL sofrem do vazio entre o aparato institucional regional e o ambiente doméstico, em que muitas vezes focam em políticas diferentes das regionais, como as restritivas ou militarizadas (securitização). A falta de uma discussão em drogas com evidências científicas, comum do ambiente doméstico da maioria dos países latino-americanos, acaba por se emular nas instituições regionais, como apresentado na fala dos atores[14].

Um pesquisador[15] do ILANUD explica que a causa da falta de efetividade do SICA reside na ainda ocupação mascarada dos militares em diferentes cargos na área de segurança dos Estados, os quais não querem e não permitem que a sociedade civil possa participar de forma plena. Ainda de acordo com ele, tem sido no seio do SICA que os militares têm se infiltrado em diferentes instituições da segurança democrática. Para ele, o controle civil está cada vez menor na América Central. Assim, ele explica,

> *El caso centroamericano sin Costa Rica, está dominado por la intervención de estructuras de poder ubicadas em la cultura militar, que, aunque se disfracen de Policías Nacionales, siguen conteniendo el germen del orden militar y por consiguiente mantienen un monopolio sobre cualquier acción de seguridad democrática.*

Dessa forma, ainda no pesquisador do ILANUD, a profusão de atores e o intergovernamentalismo predominante mostram importantes discrepâncias sobre a viabilidade da ESCA em um contexto regional limitado quanto o do SICA. O exército tem assumido papel importante no nível doméstico, sobretudo, pela deficiência que o Estado democrático de direito tem tido no controle da violência em seu próprio território. Para o pesquisador entrevistado, a sociedade civil está marginalizada do processo regional, podendo influir em retrocessos como um todo.

O mesmo se aplica na UNASUL, contudo, a diferença é que a mesma é, institucionalmente, mais nova e tem sofrido sérios reveses de legitimidade inclusive sobre a sua existência como OR importante na resolução de problema coletivos. Assim, a falta de avanços nos conselhos, embora seja a causa da não efetividade do bloco no fomento ao fortalecimento do Estado de direito, é também reflexo de uma OR que não tem conseguido

14 Importante trazer aqui que a entrada de governos de extrema direita na América Latina, como no caso do Brasil, tem exacerbado em 2019 a discussão sobre a tomada de decisão com base em evidências científicas sobre a problemática da droga. Discussão antecipada por uma oficial chefe da OEA ainda em 2018.

15 Entrevista conduzida, via questionário (2019), com pesquisador e diretor penitenciário do instituto latino-americano das Nações Unidas.

sobreviver as mudanças ideológicas na região. É importante ressaltar que, apesar da falta de efetividade nos primeiros planos de ação, havia um processo de reformulação com objetivos reais, o qual não chegou a se concretizar pela crise institucional da OR. O SICA, por sua vez, passou a fazer poucas menções à ESCA nas últimas reuniões da CSC.

Por fim, os dois casos mostram que a vontade política é o grande propulsor das ações regionais em segurança cidadã. As instabilidades domésticas têm afetado a credibilidade de suas ORs como ente importante na solução de problemas coletivos. Nesse sentido, uma conjunção de fatores, além da falta de vontade política, acaba por atrapalhar o êxito das ORs supracitadas, tai como, institucionalidade incapaz de atingir o campo doméstico, déficit de recursos humanos e financeiros e falta de planejamento objetivo. Só para exemplificar a barreira que uma decisão da UNASUL tem para se inserir no âmbito doméstico, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa da UNASUL teve seu estatuto lançado em Lima, em 2012, e só foi ser aprovado pelo senado federal brasileiro e transformada em norma jurídica em 17 de dezembro de 2018[16]. Mais uma vez a tese faz referência a discussão do tópico anterior sobre a abordagem de implementação e suas determinantes, conforme o capítulo 2 desta tese.

Assim, os três eixos metodológicos supracitados mostram que as ORs tendem a ser semelhantes em produzir documentos em âmbito regional de forma rotineira através de declarações, reuniões periódicas, planos de ação e, mesmo, projetos, mas produzem muito pouco na prática. Ou seja, os resultados são deficitários, mostrando que não há efetividade, alimentando ceticismo sobre o papel das ORs em consolidação democrática. Isto de alguma forma tem permitido os países a encontrar soluções próprias e de curto prazo refletidas em ações militarizadas e restritivas presentes em muitos Estados latino-americanos. Para uma análise mais sintética consultar Forti Neto (2020a).

1.2 Implicações dos resultados de pesquisa

Este item abarca implicações do regionalismo latino-americano e das hipóteses de pesquisa desta tese.

1.2.1 O regionalismo latino-americano: uma análise a partir dos estudos de caso na relação segurança cidadã e democracia

No capítulo 1 desta tese foram feitas algumas considerações sobre o regionalismo latino-americano. Nele explicitou que a forma pela qual as organizações regionais atuam na América Latina, possui diferentes características, as quais serão mostradas abaixo com referências aos casos do SICA e da UNASUL. Após isso, será feito um balanço da relação segurança cidadã e consolidação democrática.

16 Para entendimento do processo do senado federal ver decreto legislativo nº 178/18. Disponível em: < https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132745>. Acesso em 05 de mar. de 2019.

- **Processo intergovernamental**

O regionalismo latino-americano carrega consigo que a soberania é um fator essencial e inegociável nas relações entre os Estados (MALAMUD, 2010; DABENE, 2009; MARIANO, 2015, entre outros). Assim, o papel de qualquer OR, em qualquer temática, na região terá que se encaixar nesta lógica. Não seria diferente nos casos estudados. O SICA, embora tenha espaços para o supranacionalismo, tem avançado nos últimos anos[17] com o impulso e consenso dos presidentes. Inclusive nas reuniões da CSC é previsto em seu regulamento que só haverá reunião com a participação de todos e as decisões adotadas também será com consenso de todos os membros[18]. A UNASUL é outra OR que não possui aspirações supranacionais desde seu início, conforme seu capítulo empírico. As decisões dos conselhos também são por consenso, inclusive determinado nos estatutos.

A questão da soberania, tanto para a América Central quanto para do Sul, são temas sensíveis, na opinião da maioria dos atores entrevistados (virtuais e questionário). Há o entendimento que a vontade política atrelada aos governantes eleitos para os turnos é que vai dar seguimento ou não aos acordos combinados dentro das ORs. Deste ponto de vista, as ORs realmente fazem aquilo que os países lhe permitem fazer. Em outras palavras, dentro das características intergovernamentais do regionalismo latino-americano, elas fazem o que dá para ser feito. Isto é muito evidente na análise dos casos empíricos no que se refere a atuação delas em segurança cidadã e consolidação democrática.

Nos dois casos é possível identificar que a confiança entre os países não existe a ponto de compartilhar informações sensíveis sobre crime organizado, segurança de fronteiras, importação e exportação de drogas legais, entre diversos outros aspectos. Há a retórica da América Central ou do Sul unida, mas mesmo durante as fases de projetos os governos eram bem restritos no compartilhamento de dados, como também havia o descaso em dar seguimento a alguns assuntos.

- **Instabilidade de diferentes níveis**

É bem presente no regionalismo latino-americano as crises de diferentes ordens (DABENE, 2009). Seja de forma doméstica – Venezuela, Nicarágua, Honduras e outros em diferentes épocas – seja de forma regional – Colômbia e Venezuela, Costa Rica e Nicarágua, entre outros - sempre há um fator que é potencial gerador de crise na região que perpassa as ORs. As crises podem ser políticas, sociais e econômicas, gerando instabilidade em uma região com instituições democráticas frágeis e debilitadas, sobretudo, pelo ponto de vista do Estado de direito.

Por vezes, as ORs conseguem entrar em acordo, mas por outras não, o caso da

---

17 Principalmente a partir de suas reformas. A última ocorreu em 201

18 Regramento interno do CSC. Disponível em: < https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=26889&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1>. Acesso em 24 de jan.de 2019.

UNASUL é o mais recente. O SICA, do mesmo modo, teve a crise com Honduras, em 2009, que inclusive atrasou as reformas na institucionalidade esperadas naquele ano. Mais recentemente, tem sido muito criticada por não se posicionar contra as ações do governo da Nicarágua e as eleições de Honduras. A crise da segurança cidadã/democrática de seus Estados membros tem sido um ponto comum nos dois casos.

- **Desenhos institucionais refletem os interesses e estratégias de seus fundadores, como também vazio entre objetivos e resultados em médio ou longo prazo[19]**

A construção dos conselhos de segurança cidadã da UNASUL e a reforma do SICA, desenvolvendo a ESCA, são exemplos evidentes de um regionalismo pragmático voltado para os problemas coletivos comuns de dado momento histórico, o qual persiste até hoje. Evidentemente, os contextos da época foram marcados em cada região pelos traços de seus fundadores. No caso da UNASUL isto é mais evidente, pois a partir de um grupo de presidentes de esquerda de países relevantes (Lula, Kirchner e Chávez) se desenvolveu uma OR, que posteriormente, foi caracterizada como pós-hegemônica. Os conselhos inclusive surgem a partir de uma ação contra uma atuação mais presente dos Estados Unidos na região. O caso do SICA, no que se refere à ESCA, mostra-se evidente que os países precisavam dar sentido à integração, uma vez que a mesma carecia de justificar sua manutenção para os Estados envolvidos e para a sociedade, conforme explicado em seu caso empírico.

De qualquer forma, a região como um todo sofre e sofria com a violência e todas características que evidenciam a precariedade do Estado de direito de seus membros. Os projetos (SICA) e os planos de ação (UNASUL) mostram a ambição das ORs em produzir *outputs*, as quais falharam, como apresentado na análise comparativa e nos capítulos 3 e 4 desta tese.

O que isto evidência é a existência de um abismo profundo entre a ambição dos atores – refletidas em seus documentos regionais, tratados, planos de ação, projetos e afins em segurança cidadã- e a realidade para se chegar a resultados que possam trazer mudanças reais (nível macro). Esta tese mostra que nas duas ORs esta lógica é comum. Isto corrobora os escritos de Dabene (2009), o qual aponta que o regionalismo latino-americano apresenta um vácuo entre objetivos e resultado. Isto se confirma na cooperação em segurança cidadã nas duas ORs. Assim, as atividades que começaram de forma otimista em seu início foram perdendo seu dinamismo ao longo dos anos pelos motivos já explicados.

Assim sendo, o SICA possui 22 perfis de projetos, mas apenas 10 foram colocados em prática com muitas críticas. Já a UNASUL, somando as ações dos dois conselhos, elas passariam de 200, mas sem real capacidade para que sejam implementadas. Ao perguntar

19 Dabene (2009) e Nolte (2014).

sobre a efetividade das ORs em colocar em prática o planejado as respostas são variadas, mas as principais envolvem fatores ideológicos, recursos humanos e financeiros, corrupção de agentes públicos, institucionalidade incapaz e falta de vontade política. De fato, a falta de vontade política em levar adiante os acordos regionais é uma fala comum nos dois casos seguida da institucionalidade incapaz e falta de alinhamentos entre o regional e o nacional. Por isso justifica o próximo tópico.

- **A região é o que, de fato, os atores fazem dela**

Alguns atores entrevistados apontam que a região é o que os atores fazem dela tanto na América Central quanto na do Sul. Inclusive tem se a fala que a forma como se leva as ações no âmbito regional é intencional, pois permite uma margem de manobra para a ação dos Estados. Mariano (2015) faz uma análise neste sentido sobre o MERCOSUL. Esta tese acredita que diferentes interesses tornam a OR funcional para dado contexto. Nolte (2016) aponta que as ORs são entidades sociais porosas. Isto é, os organismos regionais seriam filtros, os quais delimitariam as influências externas do sistema internacional.

Diante disso, as instituições regionais, em casos em que há uma institucionalização desenvolvida, têm prestado, mesmo que de forma imperfeita, o seu papel de gerenciar os níveis – regionais e internacionais (BORZEL; RISSE, 2010). Contudo, é bem verdade que de tempos em tempos há diversos problemas que atrapalham o escopo multinível, principalmente, no que se refere à dimensão doméstica, como, por exemplo, a troca de governantes, corrupção e, mais uma vez a falta de consenso nas atividades regionais. De fato, estes problemas estão presentes nas duas ORs estudadas.

Dessa forma, as ações regionais dentro do campo da segurança cidadã sofrem de problemas similares que o regionalismo latino-americano sofre como um todo. O que isso quer dizer na prática? As ações em cooperação em segurança cidadã foram atingidas pelos problemas comuns do regionalismo latino-americano, como, por exemplo, a falta de consensos, mecanismos que levem os Estados a adotarem as decisões, falta de esforços dos Estados para que o decidido em âmbito regional se torne realidade no doméstico. Em outras palavras, falta de vontade política. Costa Rica, por exemplo, no caso do SICA, há anos vem buscando um aprofundamento regional real, mas é um ator isolado diante de uma institucionalidade fortemente intergovernamental[20].

Embora as narrativas dos atores apresentem a possibilidade de consolidação democrática, seja por via do Estado de direito ou outras não explicitadas aqui, como as missões eleitorais por exemplo, a prática regional latino-americana acaba por inviabilizar ações mais diretas no nível doméstico. A soberania sempre vai deixar nas mãos dos Estados a possibilidade de assumir ou não as recomendações da OR. Para as próprias ORs, há explicitações sobre um regionalismo flexibilizado, sobretudo na UNASUL, de

20 Entrevista com ILANUD (2019) e PEN (2018), ambos da Costa Rica.

forma a abarcar todos os países em sua heterogeneidade. O mesmo se aplica ao SICA com a possibilidade de fazer partes de alguns tratados e de outros não. Nos dois casos, tudo dependerá de vontade política doméstica em levar as ações adiante em criar uma institucionalidade doméstica para estabelecer um vínculo com as instituições regionais.

Na prática, quando os países assumem as presidências pró-tempore – SICA e UNASUL – tendem a mostrar vontade política em alinhar suas políticas aos interesses do bloco como forma de status regional. Mas após isto, a institucionalidade criada, quando criada, vai se arrefecendo aos poucos, tem sido o caso da Argentina, Peru[21], Costa Rica[22], Panamá, República Dominicana, entre outros países que quando assumem buscam fazer um bom trabalho no campo regional, mas a longo prazo não possuem continuidade.

1.2.2 Implicações da tese e as hipóteses de pesquisa

A primeira conclusão é que as organizações regionais, sobretudo as do estudo caso, têm por anos produzido documentos variados para combater a temática da segurança cidadã – violência de diferentes tipos, criminalidade comum e organizada, tráfico de todos os tipos, ineficiência dos setores da justiça e afins – mas na prática pouco se tem viabilizado ou mostrado resultados reais, exceto por ações pontuais. Produzem muito, mas operacionalmente fazem pouco.

Existe, de fato, uma visão comum, seja nos documentos seja nos entrevistados, de que a segurança cidadã/democrática contribui para a consolidação democrática em seu aspecto mais basilar que é o fortalecimento do Estado de direito. Isto foi evidenciado nos capítulos impiricos. Contudo, a maioria dos atores são céticos sobre as capacidades de suas ORs em ter êxito em atingir tal objetivo.

Dessa forma, a conclusão sobre a relação OR, segurança cidadã e consolidação democrática é que as ORs, em seu escopo limitado de atuação – soberania, recursos, vontade política, corrupção estatal, entre diversas outras barreiras –, conseguem na medida do possível criar um nível a mais de diálogo regional com efeitos colaterais benéficos que acaba por sair, por vezes, do quadrante regional (figura 5.1 abaixo) e ir para o quadrante doméstico (figura 5.1 abaixo) e, quando isto ocorre, pode haver efeitos no processo de consolidação democrática através do fortalecimento do Estado de direito. Não é a única via que isto pode ocorrer, pois as ORs tratam de uma infinidade de assuntos – missões eleitorais (UNASUL), por exemplo – mas a convergência na temática da segurança cidadã busca fortalecer o Estado de direito. Isto foi evidenciado na fala dos atores de ambas as sub-regiões.

21 Havia uma coordenação nacional para os assuntos de segurança cidadã da Unasul, de modo a levar adiante os acordos no âmbito da UNASUL.
22 O caso da Costa Rica houve a criação de um conselho ligado ao presidente para tornar as ações do SICA reais em âmbito nacional.

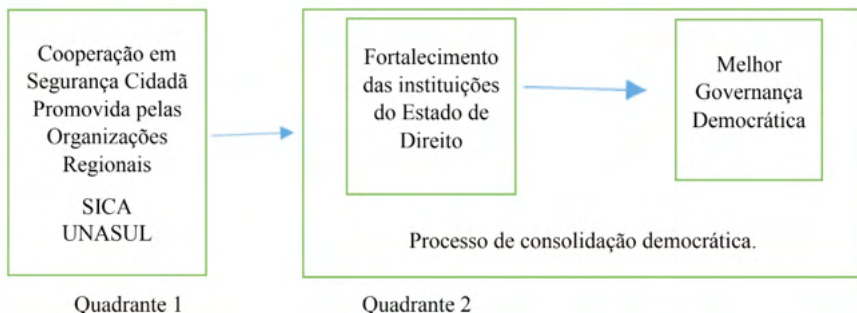



Figura 5.1 – Impacto das ORs, com cooperação em segurança cidadã, na consolidação de democracia.

Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

A abordagem adotada por ambas as ORs – gerencial e normativa – caracteriza, muitas vezes, a forma como muitas organizações interagem na América Latina. Foi evidenciado os diferentes esforços realizados para que os projetos e planos de ação tivessem seguimento em ambas as ORs, mas que não decolaram conforme se esperava pelos motivos supracitados. Certamente, a complexidade das tarefas – assuntos sensíveis dos Estados membros -, arranjos institucionais ineficientes – não havia a ponte entre instituições regionais e domésticas – e a falta de legitimidade, sobretudo, no período de pessimismo das ORs foram determinantes para que as ORs não obtivessem os resultados que elas planejaram.

Através do *process tracing,* foi identificado que havia a existência da institucionalidade, planejamento, ambições de seguimento futuro, mas que não se desenvolveu, sobretudo, pela complexidade da matéria em si, pelo *modus operandi* das organizações regionais e pela falta de legitimidade das ORs ao longo do tempo em ser considerada capaz de trazer soluções para os problemas comuns da região. O tema da segurança cidadã exige um melhor alinhamento entre os países que, na conjuntura atual, está longe se ser alcançada.

Contudo, se não houvesse a ESCA e nem os conselhos da UNASUL em segurança cidadã e drogas, a região estaria melhor em termos de Estado de direito? A mesma questão se aplica atualmente, a ESCA e os conselhos da UNASUL trouxeram fortalecimento para o Estado de direito? Na realidade, estas questões não são fáceis de responder. Alguns entrevistados dizem que sim. A maioria se refere ao período dos anos de 1980 e 1990, região estaria, segundo eles, melhor hoje do que naquela época. Quantitativamente o *Index* de Estado de direito (*World Project Justice*)[23] aponta que as diferenças nos índices são muito baixas entre 2011[24] a 2018. Ainda que alguns países tivessem uma leve piora e

23 Index disponível em: <http://data.worldjusticeproject.org/>. Versão 2012, disponível em: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_Index_Report_2012.pdf>. Versão 2011, disponível em: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_Index_Report_2012.pdf.>. Acesso em 25 de jan. de 2019.

24 O index começa em 2008, mas com poucos países. A partir de 2011 mais países foram incluídos no index. Atualmen-

outros uma leve melhora, pouco mudou de forma macro.

O *index* trabalha diferentes pontos abarcados, por esta tese, em sua definição de Estado de direito, tais como, ordem e segurança, ausência de corrupção, justiça criminal, justiça civil, capacidade de regulamento, governo aberto, direitos fundamentais e poderes do governo. E, o mesmo índice mostra que do ponto de vista regional os países não tiveram diferenças consideráveis. A seguir alguns países e o seu índice entre 2011 e 2018. O index não abarcava todos os países em 2011, por isso para fins comparativos foram utilizados os de 2012, para poucos casos. A seguir a tabela 5.2.

Países (A.S.)	**2011***	**2018**	**Países (A.C.)**	**2011***	**2018**
Argentina	0,5	0,58	El Salvador	0,54	0,48
Bolívia	0,44	0,38	Guatemala	0,49	0,44
Brasil	0,59	0,54	Nicarágua	0,45 (2012)	0,43
Chile	0,67	0,67	Panamá	0,52 (2012)	0,52
Colômbia	0,55	0,5	República Dominicana	0,5	0,47
Equador	0,46 (2012)	0,47			
Peru	0,57	0,52			
Uruguai	0,68 (2012)	0,71			
Venezuela	0,4	0,29			
Média A.S.	0,54	0,51	Média A.C.	0,5	0,46

* Alguns índices estão em 2011 e outros em 2012, uma vez que não foram abarcados em 2011.

Tabela 5.2 – Comparativo do Index de Estado de direito – *World Justice Project.*

Fonte Base de dados do “World Justice Project”. Entre 0 – pior índice-e 1- melhor índice. Tabela construída pelo autor, 2019.

O momento escolhido foi proposital, pois culmina do período de construção e implementação de projetos e planos de ação nas duas ORs, conforme a divisão desta tese. Assim sendo, a média aponta que na maioria dos países houve uma leve redução em seus índices, justificando as falas dos atores entrevistados nesta tese. Não é possível dizer se as ORs teriam papel mitigador dos índices abaixo, uma vez que a cooperação em segurança cidadã deveria incidir na melhora dos subitens do *index*, tais como, ordem e segurança[25]; justiça civil[26]; justiça criminal[27]; ausência de corrupção[28]; direitos fundamentais[29]; abertura

te, apenas Paraguai não tem uma avaliação do seu índice de Estado de direito.

25 Segundo o index, este item abarca: controle do crime; controle de conflitos civis; e, não uso da violência na resolução de seus problemas.

26 Segundo o index, este item compreende: acesso á justiça; justiça civil livre de discriminação, de corrupção; livre de atrasos; imparcialidade, etc.

27 Segundo o index envolve: sistema de investigação eficiente; sistema correcional efetivo; sistema criminal imparcial; processo legal respeitado do acusado; entre outros.

28 De acordo com o index: oficiais não usam o ramo executivo, judicial, policial, militar e legislativo para ganhos próprios;

29 Envolvem: ausência de discriminação; direito a segurança; respeito ao processo legal; entre outros.

do governo[30]; constrangimentos dos poderes do governo[31]; e, força regulatória[32]. Como visualizado na tabela, não houve.

Apesar disso, a existência das ORs é vista de forma positiva mais do que negativa pelos atores entrevistados. Nenhum apontou que a sua OR não produziu nada de bom para a região. Há indícios positivos diante de suas limitações e capacidades de trazer mudanças reais para os países. Quando perguntado aos atores sobre como melhorar a efetividade do SICA e da UNASUL, a maioria deu respostas voltadas para melhoria em institucionalidade (SICA) e busca de consenso (UNASUL). Apesar da visão pessimista dos atores sobre a capacidade de suas ORs, isto não os leva a pensar na desistência do regionalismo, na maioria dos entrevistados.

Um oficial técnico do OBSICA[33] aponta que a ESCA necessita de atualização de abordagem, mais informações e, sobretudo, evidências científicas para as tomadas de decisão. A mesma fala é encontrada na UNASUL, através das falas do embaixador Uruguaio e do Colombiano. Um oficial de alto escalão executivo da CICAD (OEA) mostra que a tomada de decisão, com base em evidências, é um grande desafio para a América Latina. Ainda no oficial do OBSICA, a América Central precisa se apropriar do TMSD e da ESCA nas esferas nacionais. Além disso, apesar da cooperação internacional, as ações da ESCA precisam ter respaldo político, sobretudo, para saber até onde elas avançaram de fato, através de seguimento e monitoramento.

Outros atores do SICA apontam a necessidade de mecanismos de sanção e combate á corrupção pública. O instituto *Programa Estado de la Nación*[34] respondeu que é necessário haver condicionalidade para os recursos da ESCA, mas é bem cético sobre isso, uma vez que quem toma as decisões são os governos que ocupam um período eleitoral de curto prazo. Um delegado da União Europeia na América Central respondeu que a efetividade viria com mais recursos para o SG-SICA (controle), mas também formas de buscar o combate a corrupção pública. Além disso, o delegado aponta que ações comerciais fortalecidas daria impulso para avanços em segurança cidadã.

No que se refere à UNASUL, alguns atores afirmaram que é necessária a continuidade dos processos do bloco como forma de amadurecimento institucional. De fato, esta é a impressão que se mostra quando os conselhos reformularam seus planos de ação. Alguns entrevistados ainda otimistas de que os observatórios estavam para acontecer. Outros indicam que a carga ideológica atrapalha o desenvolvimento científico da problemática, pois não se discute com evidências. O oficial técnico da direção de segurança cidadã

30 Itens abarcam: leis publicadas, direito de informação, participação e mecanismos de reclamação.

31 Segundo o index: poderes limitados do legislativo, judicial, auditoria independente, sanções para condutas desviantes, transição de poderes sob a lei, etc.

32 De acordo com o index: regulações do governo são forçadas; procedimentos administrativos sem atrasos consideráveis, entre outros.

33 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com oficial do observatório de Segurança Democrática do SICA (Diretoria geral).

34 Entrevista conduzida, via questionário (2018), com representantes do Programa “Estado de la Nación”, Costa Rica.

apontou que é preciso uma institucionalidade que funcione e que crie mecanismos para levar projetos adiante. Alguns apontam que a região precisa dialogar mais para ter mais efetividade. Outro oficial[35] da secretaria nacional da UNASUL no Peru apontou de forma clara que a solução para melhor efetividade estaria a partir de

> *[…] un conocimiento cabal o adecuado de las dificultades, diseñar estrategias conjuntas y planes de acción orientados a lograr la mejor solución en las diferentes áreas temática en las que actúa el CSSCJDOT, siguiendo como norte el fortalecimiento del Estado de Derecho y la consolidación democrática.*

No geral, quase todos os atores contatados têm colocado a busca de um consenso regional como forma de se chegar a maior efetividade nos projetos de segurança cidadã e na UNASUL como um todo. Isso se justifica por conta da própria situação atual da organização regional.

De forma pontual, há alguns *outputs* importantes que analisado no todo não interfere na realidade latino-americana. Apesar das diferentes ações em segurança cidadã pontuadas nos casos empíricos, não houve melhoras nos índices e, ainda, houve leve piora dos mesmos na América do Sul e Central. Isto mostra que o regionalismo não tem dado conta de resolver problemas coletivos que afetam diretamente o Estado de direito.

Por fim, esta tese buscou provar que existe uma visão das ORs que compreende as ações em segurança cidadã como formas de consolidação democrática, sobretudo, pelo viés do Estado de direito. Feito isto, há um ceticismo dos atores em que haja capacidades das ORs em, de fato, levar adiante ações em segurança cidadã e, assim, em consolidação democrática. O ceticismo se dá pela falta de efetividade nos processos existentes estudados que teve como ponto principal o fim da década de 2000 até nossos dias. O grande motor das ações regionais sempre tem sido os Estados e suas vontades em querer avançar em diferentes questões.

Assim, esta tese aponta que atualmente há um Estado de pessimismo percorrendo tanto a América do Sul quanto a Central em duas frentes: primeira, se, de fato, as organizações regionais poderiam produzir algo efetivo em suas ações; e, segundo, se há sentido a existência de organizações regionais. No caso do SICA, ela ainda tem se justificado pelo seu fator econômico, que mesmo sendo passível de muitas críticas, ainda é necessária diante do comércio com outras regiões. Na UNASUL, não se tem a esfera econômica e, por isso, sua contestação tem sido explícita por diferentes países, uma vez que tem sido taxada por seu viés ideológico.

Este capítulo mostrou que comparativamente o SICA e a UNASUL tentaram desenvolver formas de promover consolidação democrática através do fortalecimento do Estado de direito. Embora esta tentativa seja válida e relevante, ela fracassou ao não produzir

---

35 Entrevista conduzida com oficial de alto escalão do Ministério da Justiça e Direitos Humanos (MINJUSDH) do Peru, (coordenadoria nacional), via questionário (2018).

outputs para mudanças reais para os seus membros. Isto se dá por conta das próprias características do regionalismo latino-americano, que é empecilho para o desenvolvimento de qualquer ação em promoção de consolidação de democracia. Seja pela vontade política, seja pela corrupção e, mesmo, pela institucionalidade, as ORs produzem aquilo que elas, de fato, têm espaço para produzir. Isto, de alguma forma, tem prejudicado a região, uma vez que os Estados buscam soluções próprias para problemas de ocorrência regional, revelando perspectivas menos democráticas no combate a criminalidade, violência, etc.

Na realidade, se levar em consideração que não existe na literatura e nos atores um consenso do que, de fato, significa consolidação democrática, as ORs fazem o que lhes dão espaço para fazer. No final das contas, elas não têm interferido nos problemas domésticos e ainda tem dado certa legitimidade no ambiente internacional (DAVIS, 2017), sobretudo, porque há o pertencimento em uma OR cuja condição essencial é ser democrática. Embora gere status para os países, não produz resultados que leve, de fato, ao fortalecimento do Estado de direito e, consequentemente, à consolidação democrática.

1.3 Generalizações e Pesquisas futuras

Esta tese abarcou uma temática pouco estudada nos estudos de promoção de democracia que seria a busca pela consolidação democrática através de ações em cooperação regional em segurança cidadã. A temática é ampla e esta tese buscou uma perspectiva metodológica de *process tracing*, a fim de buscar entender como se dá a tríade – OR, segurança cidadã e consolidação democrática-, bem como o porquê de as ORs não terem efetividade em seu campo regional.

Esta pesquisa foi uma aplicação específica ao regionalismo latino-americano, através de dois estudos de caso, os quais abarcam praticamente quase todos os países da região. Assim, é possível tirar algumas generalizações sobre o papel das ORs em consolidação democrática através da cooperação em segurança cidadã na América Latina. Mas dentro das limitações deste trabalho, pesquisas futuras podem ser buscadas para identificar padrões similares em outras organizações regionais latino-americanas e, mesmo, em outros lugares do mundo de forma a confirmar as análises desta pesquisa.

É importante fazer uma ressalva sobre generalizações de estudos de caso. Cabe salientar que não se pode generalizar aspectos únicos de alguns estudos de caso, haja vista que sua replicação também depende de fatores contextuais. Como explicam Blatter e Haverland (2010), visto que toda pesquisa empírica possui suas limitações de recursos, "[…] concentrating one's empirical investigation on one or a few cases allows for two things: **–** taking a broader set of theoretical approaches into account and; **–** collecting more finely grained empirical evidence […]" (p.8). Além disso, a metodologia de "process tracing", de certa forma, já possui esta premissa de aprofundamento em casos únicos ou poucos casos (BEACH; PERDENSEN, 2016; entre outros).

Assim, por exemplo, o caso centro-americano pode ser considerado único, visto que o histórico de conflito entre os países, a recente democratização, a relação direta e dependente com os Estados Unidos e sua rota comum para os maiores mercados consumidores de drogas em si já dificultaria sua replicação para casos similares. O mesmo se pensado especificamente sobre a UNASUL, ela foi a primeira organização de cunho regional a surgir na América do Sul que reunisse 12 países heterogêneos com propostas especificas de identidade sul-americana e para o combate aos problemas comuns na sub-região.

Mesmo assim, pela comparação dos casos, neste capítulo, foi possível identificar algumas similaridades entre o SICA e a UNASUL que podem colocar como uma possível generalização para o regionalismo latino-americano, no que se refere à relação entre cooperação em segurança cidadã e consolidação democrática. A principal generalização é que as organizações regionais produzem muito em termos de documentos e retóricas, mas na prática não conseguem trazer efeitos reais para seus Estados membros, sobretudo, na temática da segurança cidadã e no fortalecimento do Estado de direito. Outro aspecto importante é que ambas as ORs, apesar de suas diferenças passaram pelas mesmas fases quando comparadas e colocam, no âmbito regional, o fortalecimento Estado democrático de direito como meio fundamental para a consolidação de suas democracias, visto que sofrem de forma comum dos mesmos problemas.

As organizações regionais latino-americanas sofrem de vazios entre objetivos e resultados também no campo da segurança cidadã. A institucionalidade das ORs não comporta as ambições definidas em seus documentos. As ORs possuem sérios problemas de confiança entre os seus membros.

Quando as instituições internacionais, como por exemplo, as agências de cooperação, União Europeia, envolvem-se no fomento à segurança cidadã, a probabilidade de as ações chegarem no nível micro é maior, uma vez que possuem maior abertura e neutralidade entre os Estados envolvidos. Isto foi evidenciado no caso SICA. Na UNASUL, a institucionalidade não permitiu a chegar neste nível de cooperação, especialmente, com outras organizações internacionais.

Para além disso, alguns pontos precisam ser levantados aqui, pois são direções importantes para o desenvolvimento de pesquisas futuras sobre o regionalismo latino-americano e para os estudos em segurança cidadã e processos de consolidação democrática.

A primeira delas é o avanço em estudos sobre a relação organizações regionais, segurança cidadã e consolidação democrática em outros tipos de organizações. Há algum tempo outras organizações internacionais – Banco Mundial, por exemplo - agências de desenvolvimento nacionais – Agência Espanhola de cooperação internacional para o Desenvolvimento (AECID), os Estados Unidos, por exemplo – entre outras organizações

financiam projetos em segurança cidadã de forma bilateral. Será que isto tem gerado consolidação democrática, através do fortalecimento do Estado de direito? A primeira vista não, mas por quê?

Outra direção relevante é como o fator corrupção tem interferido nos processos regionais latino-americanos e, mesmo, fora do continente. Partindo da lógica que as organizações fortemente intergovernamentais com estados reconhecidamente corruptos, será que os próprios Estados seriam os melhores atores para enfrentar a criminalidade transnacional, a qual tem forte relação com a corrupção? Rotberg (2019) e outros atores, tais como Lehmann (2019), Volosin (2019), Dammert e Sarmiento (2019) já lançam luz com estudos de casos específicos de diferentes países da região sul e centro-americana, mas ainda é preciso estudos no campo regional sobre o tema.

Por fim, a terceira direção para estudos futuros é encontrar o porquê na América Latina se produz tanto em termos de documentos, discursos e reuniões e pouco se é operacionalizado de maneira a trazer resultados reais para os Estados membros. Isto é evidente em ações para a cooperação em segurança cidadã, pelos motivos já apresentados nos casos empíricos e neste capítulo. Contudo, como isso se dá em outras áreas, tais como saúde, economia, temas sociais, que o SICA, a UNASUL e outras organizações regionais da América Latina abarcam ou tem abarcado.

1.4 Considerações finais

Por fim, a segurança cidadã/democrática é um tema comum ao cotidiano latino-americano. O tema percorre os âmbitos locais, estatais, regionais e globais nas discussões de diversas organizações no hemisfério.Dessa forma, o termo tem sido uma ferramenta importante para uma variedade de ações, que abarca em seu bojo justiça, drogas ilícitas, narcotráfico, corrupção, direitos humanos, meio ambiente, sequestros, crime organizado, segurança dos bens até o tema da consolidação da democracia, caracterizada no Estado de direito (SICA, 1995; SACASA, 2005; FERREIRA, 2017; RAMACIOTTI, 2005; MUGGAH; SZABO, 2014, entre outros citados nesta tese).

Assim, as organizações regionais têm construído uma institucionalidade específica, dentro de seu aparato, para desenvolver estratégias, planos de ação, projetos e, mesmo, implementação de ações na esfera micro e macro, variando de OR para OR, em segurança cidadã. Dessa forma, duas perguntas de pesquisa foram os motes desta tese:

- Qual é a visão das Organizações Regionais acerca da relação entre consolidação de democracia e segurança cidadã na região latino-americana?
- E, qual tem sido o papel das organizações regionais, com algum nível institucional formalizado de cooperação em segurança cidadã, na consolidação democrática na América Latina?

O que esta tese apresentou como resposta é que, de fato, houve uma atuação

intensiva, por um lado, de intenções e interesses do SICA e da UNASUL, refletido em tratados, estratégias, programas, projetos, atas, entre outros documentos, por outro, a operacionalização não foi intensa. É possível identificar ações pontuais, no SICA e na UNASUL, mas dentro do esquema da figura 5.1 deste capítulo é perceptível uma ruptura entre os quadrantes 1 e 2. O que explica tais rupturas? Esta tese aponta o tipo de regionalismo presente na América Latina, fortemente intergovernamental, dependente dos governos que estão nos turnos, isto é, vontade política. Somado a isto, a falta de musculatura institucional para acompanhamento das ações, como também os próprios problemas internos de seus membros, sobretudo, a corrupção estatal em diferentes níveis.

Dentro de seu espaço institucional e de suas capacidades, as ORs desenvolvem aquilo que os Estados as permitem avançar. Isto é, seus *outputs* estão condicionados ao esforço de cada país em querer avançar nas ações definidas em campo regional. Evidenciado nos capítulos 3 e 4 desta tese. Assim, os atores dão importância, produzem muito (documentos, planos de ação, projetos, parcerias, etc), mas possuem pouco ou quase nenhum impacto doméstico, salvo algumas exceções. Há um abismo entre a importância que eles colocam no papel e a capacidade em que eles têm mostrado em efetuar algo prático e duradouro.

Através das metodologias de *process tracing* e de *comparative process tracing*, foi possível traçar de forma detalhada como se deu o desenvolvimento da tríade - relação organização regional, segurança cidadã e consolidação de democracia dentro e entre os casos. Embora as sub-regiões sejam diferentes em termos de contexto, apresentam muito em comum no que se refere à tríade supramencionada, podendo ambas as ORs serem encaixadas em três grandes fases – otimismo, “outputs” e pessimismo-, culminando na análise comparativa esturturada neste capítulo.

Por fim, algumas questões ficaram abertas e que esta tese em partes contribui para pesquisas futuras sobre o tema. Por exemplo, será que nos últimos 10 anos, se não houvesse as organizações regionais focadas em cooperação em segurança cidadã, os índices de Estado de direito estariam piores ou melhores? Como o papel da corrupção interfere nos processos de consolidação democrática na América Latina? Os “setbacks” das ORs, atualmente, são consequências da falta de efetividade das mesmas em suas diferentes áreas de atuação? Entre outras questões afins.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESPANHOLA DE COOPERAÇÃOINTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO (AECID). **Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional**. Madri: Ministerio de Assuntos Exteriores e de cooperação Internacional, 2008.

AGUILERA, G.; CHACÓN, M. **Buscando la seguridad pérdida, seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala**. Guatemala: FLACSO, 1996.

ALEIXO, J. C. B. Mercado Comum Centro-Americano. *Inf. Legisl. de Brasília*. N.81., p.111-130, 1984. Suplemento.

ARGUETA, O. Drug Trafficking and governance in Central America. In: ANCOCHEA, D.S.; PUIG, S. M. (Eds.). **Handbook of Central America governance**. Routledge, 2014, p. 198-215.

BAILES, A. J. K.; COTTEY, A. Regional security cooperation in the early 21st century. **SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security**. Oxford University Press: Oxford, 2006, p. 195–223.

BARZAGA, M.; REGUEIRO, L. **UNASUR:** proceso y propuesta. Quito: Fedaeps, 2012.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-tracing methods:** foundations and guidelines. Michigan: Universtiy of Michigan Press, 2013.

_______. **Causal case study methods:** foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing. Michigan: University of Michigan Press, 2016.

BECKER, B. Desafios e perspectivas da integração regional da Amazônia sul-americana. **Parcerias Estratégicas**, v. 15, N. 30, p.25-44, 2010.

BENGTSSON, B.; RUONAVAARA, H. Comparative Process Tracing: Making Historical Comparison structured and focused. **Philosophy of Social Science**, v.47, n.1, p. 44-66, 2017.

BOOTH, K. **Theory of World Security**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

BERGMAN, M.; WHITEHEAD, L. Introduction: criminality and citizen security in Latin America. In: BERGMAN, M.; WHITEHEAD, L. (Eds.). **Criminality, Public Security, and the Challenge to Democracy in Latin America**. Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press, 2009, p.1-23.

BLATTER, J.; HAVERLAND, M. **Designing Case Studies Explanatory Approaches in Small-N Research.** New York: Palgrave Macmillan, 2012.

BORZEL, T. A.; RISSE, T. Conceptualizing the domestic impact of Europe. In: RADAELLI, C.; FEATHERSTONE, K. (Eds.). **The politics of Europeanization**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p.57-80.

______. Governance Without a State: Can It Work? **Regulation & Governance**, n.4, p.113-134, 2010.

______. Dysfunctional Institutions, Social Trust, and Governance in Areas of Limited Statehood. **SFB-Governance Working Paper Series**, n. 67, p.1-28. 2015.

BÖRZEL, T. A. Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration, and Governance. In: BÖRZEL, T. A.; RISSE, T (eds.), ***Oxford Handbook of Comparative Regionalism***. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BORZEL, T. A.; VAN HULLEN, V.; LOHAUS, M. Governance Transfer by Regional Organizations: Following a Global Script. **SFB-Governance Working Paper***,* n.42, p. 1-44, 2013.

BRESSAN, R.N. O desafio democrático para a integração Latino-Americana. In: 3º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2011. **Anais**. Belo Horizonte: ABRI, 2011. P.1-17.

BURNELL, P.J. Does International Democracy Promotion Work? **Discussion Paper/ DIE**, n. 17, p. 1-16, 2007.

CALDERÓN, I; DUMANI, I; MATUTE, A. Informe de relatoria. In: CONFERENCIA REGIONAL EXPERIENCIAS DE POLICIA COMUNITARIA EM CENTROAMERICA**,** Managuá, 2014. **Apresentação**. Managuá: PREVENIR, 2014.

CARCERES, R. H. A New Model: Democratic Security in Central America. **Regional Integration Observer**, v.4, n.1, p.1-3, 2010.

CAROTHER, T. **Aiding Democracy Abroad:** The Learning Curve. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

CARRILLO, F. S. Dilemas de la Integración Centroamericana: las Propuestas de Reforma Institucional del SICA en Perspectiva. **Revista Centroamericana de Administración Pública,** v.66-67, p.9-42, 2014.

______. Los modos de las políticas de la integración Centroamericana. **Revista de Derecho**. N. 20, p. 31 – 46, 2016.

CARRILLO, F. S.; POZO, P. C. El SICA, el Tratado Marco de Seguridad Democrática y la sociedad civil frente a la seguridad regional y la violencia social. In: SÉRBIN, A. et al (ed.). **De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana**. Buenos Aires: Icária, 2011.

CASTRO, H. S. O proceso de socialização do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas. **Conjuntura Internacional**, v.13, n.2, p. 56-67, 2016.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ECOLOGÍA SOCIAL (CLAES). **Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur 2002**: Consenso de Guayaquil sobre Integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo. Guayaquil, 26 e 27 de julho de 2002. Disponível em: <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Dcmaration_de_Guayaquil_2002.pdf>. Acesso em 25 de fev. 2019.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL**). La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos:** Documento síntesis. El Salvador e México: CEPAL-SICA, 2004.

CLOSA, C. Institutional design of democratic conditionality in regional organizations. **Working Papers RSCAS**, n.45, p.1-27, 2013.

CLOSA, C.; PLAESTINI, S. Tutelage and Regime Survival in Regional organizations' democracy protection: The case of MERCOSUR and UNASUR. **World politics***,* p.1-34, 2018.

CLOSA, C.; PALESTINI, S.; ORTIZ, P.J.C*.* **Regional Organisations and Mechanisms for Democracy Protection in Latin America, the Caribbean and the European Union.** Hamburg: EU-LAC Foundation, 2016.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). *XXXII* ***Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: Comunicado de la Comisión de Seguridad****.*San Salvador: CSC, 2007.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANO (CSC). ***XXXIX Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: Comunicado conjunto.*** Ciudad de Panamá: SG-SICA, 2010a.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***XL Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: Comunicado Conjunto.*** Belize: SG-SICA, 2010b.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***XLI Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.*** Belize: SG-SICA, 2010c.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***XLII Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica****.* San Salvador: SG-SICA, 2011a.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***XLIII Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.*** San Salvador: SG-SICA, 2011b.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***XLIV Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.*** La Libertad: SG-SICA, 2011c.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***XLVII Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.*** Tegucigalpa: SG-SICA, 2012a.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***XLVIII Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.*** Managua: SG-SICA, 2012b.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***XLIX Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.*** San José: SG-SICA, 2013a.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC**). *L Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.*** Ciudad de Panamá: SG-SICA, 2013b.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***Quincuagésima Primera Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica****.* Ciudad de Panamá: SG-SICA, 2013c.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LII Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.*** Santo Domingo: SG-SICA, 2014a.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LIII Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.*** Santo Domingo: SG-SICA, 2014b.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LIV Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.*** San Salvador: SG-SICA, 2014c.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LV Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.*** Belize: SG-SICA, 2014d.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LVI Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: Comunicado.*** Guatemala: SG-SICA, 2015a.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LVII Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: Comunicado.*** Guatemala: SG-SICA, 2015b.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LVIII Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: Comunicado.*** El Salvador: SG-SICA, 2015c.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LIX Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: comunicado.*** El Salvador: SG-SICA, 2015d.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LX Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: Comunicado.*** Managua: SG-SICA, 2016.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LXI Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: Comunicado.*** San José: SG-SICA, 2017a.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LXII Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: Comunicado.*** San José: SG-SICA, 2017b.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LXIII Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: Comunicado.*** Ciudad Panamá: SG-SICA, 2017c.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LXIV Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica:* Comunicado**. Ciudad Panamá: SG-SICA, 2017d.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LXV Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica:* Comunicado.** Santo Domingo: SG-SICA, 2018a.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LXVI Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: Comunicado.*** Santo Domingo: SG-SICA, 2018b.

COMISSÃO DE SEGURANÇA CENTRO-AMERICANA (CSC). ***LXVII Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: Comunicado.*** Belize: SG-SICA, 2018c.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). ***Instrumento de Cooperación al Desarrollo 2014-2020: Programa indicativo plurianual regional para América Latina.*** Comissão Europeia, 2014.

COMITÊ CONSULTIVO DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (CC-SICA). ***Informe del Coordinador del Comité Sectorial de Seguridad Democrática.*** Antigua Guatemala: CC-SICA. 2016. (06/05).

COMUNICADO DE BRASÍLIA. Brasília, 1º de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf>. Acesso em 25 de fev. 2019.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES (CSN - CASA). ***III Cumbre Sudamericana de Naciones*****:** Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. Cuzco, 8 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_cusco04_declaracion_del_cusco.pdf>. Acesso em 25 de fev. 2019.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES (CSN - CASA). ***Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria****:* Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones Brasilia: 30 de setembro de 2005. Disponível em: < http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia05_csn_declaracion_presidencial_y_agenda_prioritaria.pdf>. Acesso em 25 de fev. 2019.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES (CSN - CASA). ***Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica Fortaleza***, 26.08.2005. In: PRIMERA REUNIÓN DE JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES BRASILIA. Fortaleza: 30 de setembro de 2005a. Disponível em < http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/UNASUR/decl_seguridad_ciudadana_sudamerica_cns_2005.pdf>. Acesso em 25 de fev. De 2019.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES (CSN - CASA). ***Declaración de Cochabamba*****:** colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana. II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Cochabamba: 8 e 9 de dezembro de 2006. Disponível em: < http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600004327-0-Declaracion_de_Cochabamba_-_Colocando_la_Piedra_Fundamental_para_una_Union_Sudamericana,_2006.pdf>. Acesso em 25 de fev. de 2019.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES (CSN - CASA). ***Declaración de Margarita***: Construyendo la Integración Energética del Sur. Isla de Margarita, 17 de abril de 2007. Disponível em: < http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600002492-0-Declaracion_de_Margarita_-_Construyendo_la_integracion_energetica_del_Sur_-_17_de_abril_de_2007.pdf>. Acesso em 25 de fev. de 2019.

CONSELHO CONSULTIVO DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (CC-SICA). ***Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.*** San Salvador: SICA, 2015.

CONSELHO DE MINISTRAS DA MULHER CENTRO-AMERICANO (COMMCA). ***La Condición de Género en el Abordaje de la Seguridad de la Región***. Panamá: SICA, 2013.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***ANEXO III:*** *Plan de acción 2013-2017****.*** Unasul, 2012a.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT**).** ***Estatuto del CSSCJDOT***. Unasul, 2012b.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***I Reunión de la Instancia Ejecutiva del CSSCJDOT**: Acta.* Lima: Unasul, 2013a.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***II Reunión de la Instancia Ejecutiva del CSSCJDOT**: Acta*. Lima: Unasul, 2013b.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***III Reunión de la Instancia Ejecutiva del CSSCJDOT:** acta.* Lima: Unasul, 2013c.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***IV Reunión de la Instancia Ejecutiva del CSSCJDOT:** Acta.* Lima: Unasul, 2013d.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***I Reunión de Ministros del CSSCJDOT:** Declaración Ministerial.* Lima: Unasul, 2013e.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***I Reunión del Grupo de Trabajo de Justicia del CSSCJDOT:** Acta.* Buenos Aires: Unasul, 2013f.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***I Reunión del Grupo de Trabajo en Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional del CSSCJDOT**: Acta*. Montevideo: Unasul, 2014a.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT).***V Reunión de la Instancia Ejecutiva del CSSCJDOT:** Acta.* Montevideo: Unasul, 2014b.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***II Reunión del Grupo de Trabajo de Justicia:** Acta*. Buenos Aires: Unasul, 2014c.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***VI Reunión de la Instancia Ejecutiva:** Acta.* Montevideo: Unasul, 2014d.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***II Reunión de Ministros del CSSCJDOT:** Acta.* Montevideo: Unasul, 2014e.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***III Reunión del Grupo de Trabajo Especializado de Justicia del CSSCJDOT:** Acta*. Quito: Unasul, 2014f.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***Encuentro Regional "Gestión y Administración Penitenciaria en el contexto de los Derechos Humanos y la Seguridad Integral"**: Acta de clausura.* Quito: Unasul, 2014g.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***III Reunión de Ministros del CSSCJDOT:** acta.* Montevideo: Unasul, 2015.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***I Reunión del Grupo de Trabajo de Seguridad Ciudadana:** acta.* Videoconferência: Unasul, 2016a.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***I Reunión del Grupo de Trabajo de Justicia:** Acta.* Videoconferência: Unasul, 2016b.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***I Reunión del Grupo de Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional:** Acta*. Videoconferência: Unasul, 2016c.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***II Reunión del Grupo de Trabajo de Seguridad Ciudadana del CSSCJDOT:** Acta.* Videoconferência: Unasul, 2016d.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***II Reunión del Grupo de Trabajo de Justicia:** Acta.* Videoconferência: Unasul, 2016e.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***II Reunión del Grupo de Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional:** Acta.* Videoconferência: Unasul, 2016f.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***III Reunión del Grupo de Trabajo de Justicia del CSSCJDOT:** Acta*. Videoconferência: Unasul, 2016g.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***III Reunión del Grupo de Trabajo de Seguridad Ciudadana**: Acta.* Videoconferência: Unasul, 2016h.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***III Reunión del Grupo de Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional**: Acta.* Videoconferência: Unasul, 2016i.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***X Instancia Ejecutiva:*** *Acta*. Videoconferência: Unasul, 2017a.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***XI Instancia Ejecutiva:*** *Acta*. Caracas: Unasul, 2017b.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***IV Reunión de Ministras y Ministros del CSSCJDOT de la Unasur:*** *Declaración ministerial.* Caracas: Unasul, 2017c.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT*).* ***XII Reunión de la Instancia Ejecutiva:*** *Acta*. Videoconferência: Unasul, 2017d.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***I Reunión del Grupo de Trabajo de Justicia:*** *acta.* Videoconferência: Unasul, 2017e.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***I Reunión del Grupo de Trabajo de Seguridad Ciudadana:*** *acta.* Videoconferência: Unasul, 2017f.

CONSELHO SUL-AMERICANO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA CIDADÃ, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES EM DELINQUÊNCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CSSCJDOT). ***I Reunión del Grupo de Trabajo de Delincuencia Organizada Transnacional:*** *acta.* Videoconferência: Unasul, 2017g.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.*** Quito: Unasul, 2010.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***Acta de la Reunión del Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas****: Plan de Acción del Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de la Droga*. La Paz: Unasul, 2011.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***Acta de la Reunión del CSPMD****: acta.* Asunción: Unasul, 2012a. 22 e 23/03.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***I Reunión de la Instancia Ejecutiva del CSPMD****: acta.* Lima: Unasul, 2012b.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***III Reunión del CSPMD****: acta*. Lima: Unasul, 2012c. 5/12.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***Reunión entre la Presidencia Pro Tempore del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas y la Presidencia Pro Tempore del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional:*** *acta.* Caracas: Unasul, 2014a.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***IV Reunión del CSPMD***: *acta*. Catia la Mar: Unasul, 2014b.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD***). I Reunión Extraordinaria del CSPMD:*** *acta*. Montevideo: Unasul, 2015a.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD***). I Reunión Extraordinaria del Grupo Ad Hoc para la Revisión de Medio Término del Plan de Acción del CSPMD:*** *acta.* Montevideo: Unasul, 2015b.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***II Reunión del Grupo de Trabajo Ad Hoc-UNGASS 2016 del CSPMD: acta. Montevideo:*** Unasul, 2015c.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***II Reunión Extraordinaria del CSPMD****:* acta. Montevideo: Unasul, 2015d.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***Grupo de Trabajo Ad Hoc Evaluación del Plan de Acción 2010-2015 del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial De Las Drogas****: Evaluación Final del Plan de Acción del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.* Montevideo: Unasul, 2016a.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***III Reunión de la Instancia Ejecutiva del CSPMD.*** Montevideo: Unasul, 2016b.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***V Reunión Ordinaria del CSPMD****: acta.* Montevideo: Unasul, 2016c.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***I Videoconferencia del Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Elaboración del Plan de Acción del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas****: acta.* Videoconferência: Unasul, 2016d.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***I Reunión del Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Elaboración del Plan de Acción del CSPMD:*** *acta.* Quito: Unasul, 2016e.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***II Videoconferencia Del Grupo De Trabajo Ad Hoc para la Elaboración del Plan de Acción del CSPMD:*** *acta.* Videoconferência: Unasul, 2017a.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***I Videoconferencia para la Definición de un Plan Operativo Bienal 2018-2019 sobre la Base del "Plan De Acción Del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas".*** Videoconferência: Unasul, 2017b.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***IV Reunión de la Instancia Ejecutiva del CSPMD****: acta.* Buenos Aires: Unasul, 2018a.

CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DE DROGAS (CSPMD). ***VI Reunión del CSPMD:*** *acta*. Buenos Aires: Unasul, 2018b.

CORAZZA, G. O regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na Globalização. **Ensaios FEE***,* v.27, n.1, p.135-52, 2006.

COUTINHO, M.V., e LIMA M. R. S. Uma Versão Estrutural do Regionalismo. In: DINIZ, E. (Org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p.125-152.

CULLEL, J. V. Advancing the Study of Stateness in Central America: methodology and some illustrative findings***. Revista de Ciência Política***, v.32, n.3, p.703-721, 2012.

CUNHA, M. S. E; ARAÚJO, C.E.L. **Process tracing nas Ciências Sociais**: fundamentos e aplicabilidade. Brasília: ENAP, 2018. 103p.

DABÈNE, O. **The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations**. Estados Unidos: Palgrave Macmillan, 2009.

DAHL, R. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DAMMERT, L. Seguridad Democrática: de las Propuestas a la Implementación de Políticas Públicas. **Woodrow Wilson Center**, p.1-12, 2013. Disponível em: < https://pt.scribd.com/document/199415784/Dammert-Seguridad-Democratica-De-las-propuestas-a-la-implementacion-de-politicas-publicas>. Acesso em 19 de fev. 2019.

DAMMERT, L.; SARMIENTO, K. Corruption, Organized Crime, and Regional Governments in Peru. In: ROTBERG, R. I. (ed.) **Corruption in Latin America:** How Politicians and Corporations Steals from Citizens. Lexington: Harvard Kennedy School. 2019. P.179-206.

DAVIS. M. Regional organisations and enduring defective democratic members. **Review of International Studies**, v. 44, p. 174–191. 2017.

DIEZ, T.; TOCCI, N. **The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution**. Columbia, Bury e Birmingham: Springer, 2017.

DIAMOND, L. **Developing democracy**: toward consolidation. London: Johns Hopkins University Press. 1999.

DOMINGUES, J. M. Regionalismo, poder do Estado e desenvolvimento. **Análise de conjuntura OPSA***,* n. 7, 2005.

DOMINGUEZ, R. Challenges to Security Governance in Latin America. In: 7th ECPR GENERAL CONFERENCE SCIENCES PO., 2013, Bordeaux. First draft. Bordeaux: European University Institute/Suffolk University, 2013, p. 1-19. Disponível em: < https://ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=1594&EventID=5>. Acesso em 16 de outubro de 2018.

DOYLE, M. W. Liberalism and World Politics, **American Political Science Review***,* v. 80, n.4, p. 1151-1169, 1986.

ESCOBAR, C. How Organized Crime Controls Guatemala's Judiciary. In: ROTBERG, R. I. (ed.) **Corruption in Latin America:** How Politicians and Corporations Steals from Citizens. Lexington: Harvard Kennedy School. 2019. P.235-264.

FALLETI, T. G. Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New. **Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association**, v. 17, n. 1, p. 9-14, 2006. Disponível em: http://www.polisci.upenn.edu/~falleti/Falleti-CP-APSANewsletter06-TGPT.pdf. Acesso em: 22 fev. 2019.

FARIA, L.A.E.; TANCREDI, L.M; A Construção da UNASUL: Instituições, Agenda e Interesses. In: 5º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, **anais processos de integração na América Latina**. Belo Horizonte: ABRI, 2015.

FARRELL, M. The Global Politics of Regionalism: An Introduction. In: FARRELL, M.; HETTNE, B.; LANGENHOVE, L (Eds.). **Global Politics of Regionalism:** Theory and Practice. London: Pluto Press, 2005, p. 1–20.

FAWCETT, L. Regionalism from an Historical Perspective. In: FARRELL, M.; HETTNE, B.; LANGENHOVE, L (Eds.). **Global Politics of Regionalism:** Theory and Practice. London: Pluto Press, 2005, p. 21–37.

FAWCETT, L.; SERRANO, M. **Regionalism and Governance in the Americas**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

FERREIRA, M. A. S. V. Criminality and Violence in South America: The Challenges for Peace and UNASUR's Response. **International Studies Perspectives**, v.18, p.64-80, 2017.

FOGLIA, M. La participación Argentina en la agenda de cooperación de seguridad y lucha contra la criminalidad organizada de la Unasur. **Revista de Estudios en seguridad internacional**. V.3, n.1, p. 61-79. 2017.

FRÜHLING, H.; GOLDING, H.; TULCHIN, J. S. **Crime and Violence in Latin America: citizen security, democracy, and the State.** Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2003.

FORTI NETO, O. 'Da UNASUL para o PROSUL: a visão do estado de direito e o regionalismo latino-americano'. Conjuntura Global, [S.L.], 9(1), p. 130-149. 2020

FORTI NETO, O. The Relation Among Regional Organisations, the Consolidation of Democracy and Citizen Security: The Cases of SICA and UNASUR . Contexto Internacional [online], v. 42, n. 3 [Accessed 15 May 2022] , pp. 569-596. 2020a

FUENTES, J. A.; PELANDRA, A. El Estado Actual de la Integración Centroamericana. México: **Relatório CEPAL** n.139, 2011.

GARDINI, G. L.; MALAMUD, A. Has Regionalism Peaked? The Latin America Quagmire and its Lessons. **Italian Journal of International Affairs**. V.47, n. 1, P. 116–33. 2012.

GARZÓN, J.; MUGGAH, R. SZABÓ de Carvalho, I. **Citizen Security rising: new approaches to addressing drugs, guns and violence in Latin America**. Oslo, Norway: NOREF, 2013.

GASKELL, G.; BAUER, M. W. Para uma prestação de contas pública: além da amostra, da fidedignidade e da validade. *In*: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som:** um manual prático. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

GASPAR, C. Três proposições sobre a guerra e a democracia. **Comunicação & Cultura**, n.4, p.83-95, 2007.

GENNA, G.; HIROI, T. Do Democracy Clauses Matter? The Effects of Regional Integration Associations on Political Stability and Democratic Consolidation. **EUI Working paper** *RSCAS-175*, n.48, p.1–31, 2015. Disponível em: <http://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/Genna-Hiroi-WP-2015.pdf>. Acesso em 20 de fev. 2019.

GERRING, J. The case study: what it is and what it does. In: BOIX, C.; STOKES, S. C. (Eds.). **The oxford handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford Press, 2007.

GIUPPONI, M. B. O. Seguridad democrática y derechos humanos. ***Revista de Derecho Comunitario, Internacional y Derechos Humanos*. N.1, 2010.Disponível em: <** http://www.derechocomunitario.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=123:seguridad-democratica-derechos-humanos-olmos-giupponi&catid=28:1**>. Acesso em 19 de fev. 2019.**

(GIZ) DEUTSCHE GESELLSCHAFT FUR INTERNATIONALE ZUSAMMERNARBEIT. **Sistematización Experiencias de Implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centroamérica**. La Libertad: SG-SICA, 2014a.

(GIZ) DEUTSCHE GESELLSCHAFT FUR INTERNATIONALE ZUSAMMERNARBEIT. **Sistematización Modelos explicativos de la violencia en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.** La Libertad: SG-SICA, 2014b.

GLEDITSCH, K. S.; WARD, M. D. Diffusion and the international context of democratization. **International organization.** V.60, n. 04, p. 911-933, 2006.

GOLDSTEIN, D. M. Citizen Security and human security in Latin America. In: MARES, D. R.; KACOWICZ, A. M. (eds.). **Routledge Handbook of Latin American Security**. Londres: Routledge, 2016.

GUNTHER, R.; DIAMANDOUROS, P. N.; PUHLE, H. J. O'Donnell's 'Illusions': A Rejoinder. In: PLATTNER, L. D.; MARC, F. **The Global Divergence of Democracies**, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2001, p. 131–39.

GUPTA, K. Trends in Democracy Promotion by Regional Organizations: The Arab Revolution of the 21st Century and the After-Effects. **Journal Of Humanities and Social Science**, v. 20, n.6, p. 06-16, 2015.

HEINE, J. Regional Integration and Political Cooperation in Latin America. **Latin America Research Review**, v.47, n. 3, p.209-17, 2012.

HEINE, J.; WEIFFEN, B. The challenges of regional democracy promotion. In: HEINE, J.; WEIFFEN, B. (Eds.). **21st Century Democracy Promotion in the Americas: Standing Up for the Polity**. Nova Iorque: Routledge, 2015, p.10–29.

HERZ, M. **The organization of American States (OAS):** Global Governance Away from the Media.

New York: Routledge, 2011.

HOMES, J. S. Democratic Consolidation in Latin America? In: HOMES, J. S.; MILLET, R. L; PÉREZ, O. J. (eds.). **Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?** New York: Routledge, 2009, p.5-20.

HURRELL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional***,* v. 17, n. 1, p.23–59, 1995.

HURRELL, A. The Regional Dimension in International Relations Theory. In: FARRELL, M.; HETTNE, B.; LANGENHOVE, L (Eds.). **Global Politics of Regionalism: Theory and Practice. London**: Pluto Press, 2005, p.38–53.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS (IEEPP – Nicarágua). **Informe de seguimiento de la estrategia de seguridad de Centroamérica (ESCA) en Nicaragua.** Managuá: IEEPP. 2015. 40p.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENTE BANK (IADB). **Citizen Security:** conceptual framework and empirical evidence***.*** Discusion paper IDB-DP-232, 2012.

IZIQUE, C. **Violência, democracia e direitos humanos.** Agência FAPESP, São Paulo, 27 nov. 2013. Disponível: <http://agencia.fapesp.br/violencia-democracia-e-direitos-humanos/18278/>. Acesso em 22 de fev. 2019.

JOACHIN, J.; REINALDA, B., VERBEEK, B. **International Organization and Implementation. Enforcers, managers, authorities?** New York: Routledge, 2008

JONES, R.W. **Security, Strategy, and Critical Theory**. Lynne Rienner Publishers, 1999.

KATZENSTEIN, P. **A World of Regions:** Asia and Europe in the American Imperium. Ithaca: Cornell University Press, 2005.

KIRK, J.; MILLER, M. L. **Reliability and validity in qualitative research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1986.

KRASNER, S. D.; RISSE, T. External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood: Introduction: **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 27, n. 4, p.545-567, 2014. Disponível em: < https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gove.12065>. Acesso em 21 de fev. 2019.

KRUIJT, D.; KOONINGS, K. Introduction: Violence and fear in Latin America. In: KRUIJT, D.; KOONINGS, K. (eds.). ***Society of fear: the legacy of civil war, violence and terror in Latin America. London***: Zed books,1999, p.1-30.

LAYNE, C. Kant ou Cant: Mito da Paz Democrática. **International Security**, v. 19, n. 2, p.1-68, 1994.

LEHMANN, K. E. The Social Conditions of Corruption in Honduras: What They Are, What They Mean, and What Can Be Done About Them. In: ROTBERG, R. I. (ed.) **Corruption in Latin America: How Politicians and Corporations Steals from Citizens**. Lexington: Harvard Kennedy School. 2019.

P.265-288.

LEHMANN, K.; NETO, O.F. Regionalism and conflict transformation: A comparative analysis of South and Central America. In: INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION 57TH ANNUAL CONVENTION, 2016, Atlanta. Conference paper. Atlanta: IPSA, 2016.

LEVITSKY, S.; WAY, L. International linkage and democratization. ***Journal of democracy****,* v. 16, n. 3, p. 20-34, 2005.

LIMA, M.R.S. **Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil.** Lua Nova. São Paulo, v.90, p.167-201, 2013.

LIMA, I. A. Técnicas Qualitativas em Análises de Causalidade: Aplicações do **Process Tracing. Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 1, 2017.

LINZ, J.J; STEPAN, A. Toward Consolidated Democracies. In: DIAMOND, L.; MARC, F. (Eds). **The global divergencies of democracies**. Baltmore e London: the Johns Hopkins University Press, 2001, p.93-112.

LOPEZ, L.V.O. **Desafíos del Tratado Marco de Seguridad Democrática después del Conflicto en Honduras del Año 2009.** 2013. Trabalho de Conclusão de curso. Faculdade de Ciências Políticas e Sociais: Universidad Rafael Landívar, Quetzaltenango.

MAIHOLD, G.; CÓRDOVA, R. (Org.). **Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina***.* México: Cátedra Humboldt y Grupo Editorial Cenzontle, 2014.

MALAMUD, A. Latin American Regionalism and EU studies. **Journal of European Integration**, v.32., N.6, p.637-657. 2010.

______, A. Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences. **EUI Working Paper Robert Schuman Centre for Advanced Studies**, 2013/20. Florencia: European University Institute, 2013.

MALAMUD, A.; SCHIMITTER, P. La Experiencia de la Integración Europea y el Potencial del MERCOSUR. **Instituto de Desarrollo Economico y Social***,* v.46, n. 181, p.3–31, 2006.

MARCELLA, G. The Transformation of Security in Latin America: a Cause for Common Action. **Journal of International Affairs***,* v. 66, n. 2, p. 67-82, 2013.

MARES, D. R. **Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America**. New York: Columbia University Press, 2001.

______. The National Security State. In: HOLLOWAY, T. H***. A Companion to Latin American History.*** United Kingdom: Blackwell Publishing, 2011.

MARES, D. R.; KACOWICZ, A. M. Introduction. In: MARES, D. R.; KACOWICZ, A. M. (eds.). **Routledge Handbook of Latin American Security***.* Londres: Routledge, 2016.

MARIANO, K.L.P. Apêndice: globalização regionalismo e as teorias de integração regional. In: MARIANO, K.L.P. (Org.). **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2015, p. 205-272.

MARIANO, K. L P.; VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M.F. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: SIERRA, G. **Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001, p. 202–52.

MARÍN, D.C.; SÁUREZ, M.C, La ODECA: intento de integración política centroamericana. In: ACOSTA W.S.; ULLOA, M.S. **Centroamérica: casa común e integración regional***.* 1ªed. San José, Costa Rica: Lara Segura & Asociados, 2014, p.47-57.

MATUL, Daniel. “La Integracion Centroamerican: uma mira a la Costa Rica”, IN: ARAVENA, Franscisco R. & SOLÍS RIVEIRA, Luís G (org) **La Intgración latinoamericana**: Visiones Regionales y Subregionales. p. 259-307. 2014.

MATUL, D; SEGURA, L. D. Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana 1995-2009. **CRIES**, n.12, 2010.

MCFAUL, M. Democracy Promotion as a World Value. **The Washington Quarterly***,* v. 28, n. 1, p.147-163, 2004.

MELLADO, N. B. Regionalismo Sudamericano: Sus Características . **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión***,* v.1, N. 1, p. 137-159, 2013.

MERKEL, W. Embedded and defective democracies. **Democratization***,* v.11, n. 5, p.33-58, 2004.

MERKEL, W. Measuring Rules of Law: virtues, perils, results. In: ZURN, M.; NOLLKAEMPER, A.; PEERENBOOM, R. **Rules of Law Dynamics: in an era of international and transnational governance***.* New York: Cambridge University Press, 2012.

______. Is there a crisis of democracy? **Democratic Theory***.* v.1, n 2, p. 11–25, 2014.

MERRIAM, S. **Qualitative Research and Case Study Applications In Education**. Willey, 1998

MEYER,P.J. U.S. **Strategy for Engagement in Central America:** An Overview. Washington: Congressional Research Service, IF10371, 2019, 2p.

MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DE GUATEMALA (MRE- Guatemala). **Segundo Año de Gobierno: Memoria de Labores 2017**. Guatemala de la Asunción: Minex, 2018.

MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E CULTO DA COSTA RICA (MRE- Costa Rica). **Memoria Intitucional (2016-2017)***.* San José, 2017 (maio).

MOLINA, R. C. La Unión Centroamericana en el Siglo XIX. **Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, v.4, n.1, p.24-33, 2014.

MORA, A.; VILLARREAL, E. Integración Regional. In: ESTADO DE LA NACIÓN (ed.). **Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Quinto Informe Estado de la Región***.*

Costa Rica: Estado de la región, 2016. p.361-398.

MORLINO, L. How to assess democracy in Latin America?. Roma, **Working Paper,** SOG-WP17, 2014.

MORLINO, L. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Sociedade e Cultura.** V.18, n.2, p.177-194. 2015.

MUGGAH, R.; TOBÓN, K. A. Mapping Citizen Security Interventions in Latin America: Reviewing the Evidence, **NOREF,** p.1-12, 2013.

MUGGAH, R.; SZABO de Carvalho, I. Changes in the Neighborhood: reviewing citizen security cooperation in Latin America. **Strategic paper 7.** Instituto Igarapé, 2014. Disponível em: < https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood_10th_march.pdf>. Acesso em 19 de fev. 2019.

MUGGAH, R.; TÓBON, K. A. Citizen Security in Latin America: facts and figures. **Strategic paper 33**. Igarapé Institute. p. 1-65, 2018.

NERY, T. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**, v. 29, n. 03, p. 59-75, 2016.

NETO, O. F.; LEHMANN, K. The EU, Regional Conflicts and the Promotion of Regional Cooperation: A Successful Strategy for a Global Challenge? Honduras Case. In: DIEZ, T; TOCCI, N. (Eds.) **The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution**. Cham: Springer International Publishing, 2017, p.175–96.

NILSON, S. Does regional integration promote consolidation of democracy within Mercosur? 2007. **Trabalho de conclusão de curso** (Ciência Política). Jönköping International Business School, Jönköping.

NOLTE, D. Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? **SSRN Electronic Journal**, n.89, 2014.

NOLTE, D.; COMINI, N. M. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. **Contexto Internacional,** v.38, n.2, p.545-565, 2016.

NOLTE, D.; WEHNER, L. UNASUR and the New Geopolitics of South America. In: **XXIII WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE**, 2012, Madrid. Paper prepared. Madrid: GIGA, 2012, p.1-16.

______. UNASUR and Security in South America. In: WENGER, A.; ARIS, S (eds). **Regional Organisations and Security. Conceptions and practices.** Routledge, 2013, p.183-202.

OBERVATÓRIO DE SEGURANÇA DEMOCRÁTICA (OBSICA). **Inforgráfico de Incautación de drogas: em Centroamérica y Republica Dominicana período de 2009-2013**. SG-SICA, 2013.

O'DONNELL, G. Illusions about Consolidation. In: PLATTNER, L. D.; MARC, F. **The Global Divergence of Democracies**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2001, p.113–30.

OELSNER, A. Articulating Mercosur's security conceptions and practices. In: WENGER, A.; ARIS, S (eds). **Regional Organisations and Security:** Conceptions and practices. Routledge, 2013. P.221-240.

OLATUNJI, F. Democracy and the challenge of the rules of law in developing democratic society. International Journal of Philosophy, v.3, p.67-79, 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaration on Security in the Americas**. Mexico: Special Conference on Security, 2003. Disponível em: < http://www.oas.org/en/sms/docs/DECLARATION%20SECURITY%20AMERICAS%20REV%201%20-%2028%20OCT%202003%20CE00339.pdf>. Acesso em fev. de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA (OSCE). **ODIHR and Democratic Governance**. Warsaw: OSCE, 2010. Disponível em: < https://www.osce.org/odihr/104416?download=true>. Acesso em 22 de fev. de 2019.

PACHECO, C. A. G. **Seguridad Ciudadana:** el modelo de Bogotá. Bogotá: Puntoparte, 2010.

PAPAGEORGIOU, I. Central American Integration System. In: FINIZIO, G.; LEVI, L.; VALLINOTI, N. (eds.). **The democratization of international organization**. First International Democracy Report, 2011, p.1-47.

PERALTA, G. A. El regionalismo centroamericano: entre la unión y la integración. **Oasis**, n. 24. p. 89-105. 2016.

PEVEHOUSE, J. C. With a little help from my friends? Regional organizations and the consolidation of democracy. **American Journal of Political Science**. V.46, n. 3, p. 611–26, 2002.

______. **Democracy from above: Regional organizations and democratization**. New York: Cambridge University Press, 2005.

PIRZER, C. MERCOSUR's contribution to Democratic Consolidation. In: BORZEL, T.A.; GOLTEMANN, L.; STRINBIEGER, K. **Roads to Regionalism: Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations**. Aldershot: Routledge, 2013, p.199–214.

POAST, P.; URPERLAINEN, J. How international organizations support democratization: preventing authoritarian reversals or promoting consolidation? **World politics,** v.67, n.1, p.72-113, 2015.

POZO, P. C. Módulo 1: Los Fundamentos de la Integración Regional en Centroamérica. In: SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTRO-AMERICANO (Ed). **Introducción a la Integración Centroamericana**. 1ª Ed. SG-SICA, 2016, p.1-68.

PRIDHAM, G. The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective,. In: DIAMANDOUROS, N.; GUNTHER, R.; PUHLE, H.J. **The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective.** Baltimore: John Hopkins University Press, 1995, p.166–203.

PRIDHAM, G. The International Dimension of Democratisation: theory, practice and inter-regional comparisions. In: HERRING, E.; PRIDHAM, G.; SANFORD, G. **Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe.** London and Washington.: Leicester University Press, 1997, p.7–29.

PRIERS, K. M. **Contested concepts and practices in security governance: evolving security approaches in El Salvador**.2001. Tese (doutorado em filosofia). School of Social and Political Sciences. College of Social Sciences. University of Glasgow. Glasgow, 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica**. San Jose, Costa Rica: PNUD (UNDP), 2006.

PROGRAMA REGIONAL DE SEGURANÇA DE FRONTEIRAS (SEFRO). **Informativo SEFRO: Hacia una Gestión Integradas de Fronteras. San Salvador:** SICA. 2014.

RAMACCIOTTI, B. M. **Democracy and Multidimensional Security:** The rising need for citizen security in Latin America. 2005. Disponível em: http://pdba.georgetown.edu/Security/referencematerials_ramacciotti.pdf. Acesso em 26 de janeiro de 2018.

RAMIREZ, W. O. **Integración Centroamericana y seguridad democrática: Estructura Institucional y Estrategias de Seguridad en el Marco del Sistema de Integración Centroamericana.** 1 ed. SG-SICA, 2016.

RAMOS, M. Citizen Security in Latin America. **European Union Institute for Security Studies,** n.14, p.1-2, 2017. Disponível em: < https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert_14_Citizen_security_LAC.pdf>. Acesso em 16 de out. de 2018.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D.(eds.) **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. Vol.4. London: Springer, 2012.

______. Rethinking Our Region in a Post Hegemonic Moment. In: I. MORALES I.; RUIZ, J.B. **Post Hegemonic Regionalism in the America***: a Divide*, London: Routledge, 2017. p.16-31.

RIOS, L.A.R. Dysfunctional aspects and perspectives of Central American Integration. **Regional Integration Observer***,* v.4, n.1, p.5-6, 2010.

RISSE, T. Governance under Limited Sovereignty. In: FINNEMORE, M.; GOLDSTEIN, J. (Eds.). **Back to Basics**. Oxford University Press, 2013, p.78–104.

ROTBERG, R. I. Corruption in Latin America. In: ROTBERG, R. I. (ed.) **Corruption in Latin America: How Politicians and Corporations Steals from Citizens.** Lexington: Harvard Kennedy School. 2019. P.1-28.

RUVALCABA, D.E.M; VALENCIA, A.R. Construcción de la Unión de Naciones ***Suramericanas-UNASUR. YUYAYKUSUN***, v.5, p. 31-64, 2012.

SACASA, M. H. Desarrollo e influencia del modelo de seguridad democrática de Centroamérica. In: FORO REGIONAL DE “GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA: ESTRATEGIAS DE COLABORACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL” 2005, Managua. Managua: Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos de la OEA, Programa Especial para la Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos para Centroamérica. WSP-Internacional, Oficina Regional para Latinoamérica. Disponível em: < https://www.resdal.org/

experiencias/foro-wsp-herdocia.htm>. Acesso em 19 de fev. 2019,

SARAHUJA, J.A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L. JÚNIOR, H. R (Eds.). **El regionalismo "post–liberal" en América Latina y el Caribe:** Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2012, p.19-72.

SANCHEZ, M.F. **Seguridad y Democracia en las Américas.** Chile: INCOSEC, 2007.

SANTISO, C. Development Cooperation and the Promotion of Democratic Governance: Promises and Dilemmas. **IPG,** n.4, p.386-397, 2001. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2001-4/artsantiso.pdf>. Acesso em 16 de out. de 2018.

SARAIVA, M. A América do Sul na Política Externa do Governo Lula: idéias e mudanças. In: FREIXO, L.; PEDONE, T.M; RODRIGUES & V.C. ALVES, (orgs.). **A Política Externa do Brasileira na Era Lula**: um balanço. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

SCHEDLER, A. What Is Democratic Consolidation? In:PLATTNER, L. D; MARC, F.M. (Eds.). **The Global Divergence of Democracies,** Baltimore e London: The Johns Hopkins University Press, 2001, p. 149–165.

SCHIMMELFENNIG, F.; SCHOLTZ, H. Legacies and leverage: EU political conditionality and democracy promotion in historical perspective. **Europe-Asia Studies***,* v. 62, n. 3, p.443-60, 2010.

SCHMITTER, P. C. The influence of the international context upon the choice of national institutions and policies in neo-democracies. In: WHITEHEAD, L. **The international dimensions of democratization: Europe and the Americas.** Oxford: OUP Oxford, 2001, p.26–54.

SCHMITTER, P.C.; BROUWER, I. Conceptualizing, Researching and Evaluating Democracy Promotion and Protection. *EUI* **Working Paper** *SPS***,** n.9, 1999.

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas ciências sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SECRETARIA DAS RELACIONES EXTERIORES Y COPERACIÓN INTERNACIONAL DE HONDURAS (SRECIH). ***Nota de prensa:*** *Celebran Taller de Discusión del Proyecto Regional A.C.1 "Fortalecimiento de la Investigación Criminal en Centroamérica", de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA).* Tegucigalpa: Direção Geral de Comunicação e Estratégia, 2016. (19/02).

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Sistema de Integración Centroamericano.*** Merliot: SICA, 2008.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Seguridad Regional:*** *gestiones regionales***.** Merliot: SICA, 2010.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.*** Guatemala: SICA. 2011a.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Central American Security Strategy***. San Salvador: SG-SICA, 2011b.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Informe del Proceso de Formulación de los Proyectos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica***. SG-SICA, 2011c.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Informe de la situación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.*** Manágua: SICA, 2012a.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***IV Diálogo SICA sobre Integración Regional Plan de Acción en Seguridad Regional***. San Salvador: Unidade de Segurança Democrática. 2012b.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Resolución 02/2012:*** *Creación de la Unidad de Seguridad Democrática de la SG-SICA.* Merliot: SG-SICA, 2012c.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Resultados SEFRO 2012***. San Salvador: SICA, 2013a.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Evolución y Estado Actual del Desarrollo Institucional del SICA en Materia de Seguridad Regional.*** La Antigua: SICA, 2013b.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Estado de situación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y su relación con Panamá.*** Unidade de Segurança Democrática. 2014a.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***La "ESCA" una Respuesta a la Seguridad de Centroamérica.*** Guatemala, 2014b.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Estrategia de Seguridad de Centroamérica:*** *Avances En Materia de Transversalidad de La Perspectiva de Género.* San Salvador: SICA. 2014c.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Ficha Detallada Proyecto Regional de Cooperación:*** *DB2 – Modernización con visión regional de las instancias nacionales encargadas de la Seguridad en Centroamérica.* Merliot: Sistema de Información de Cooperación Regional (SICOR), 2014d.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Ficha Detallada Proyecto Regional de Cooperación:*** *Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central – SEFRO*. Merliot: Sistema de Información de Cooperación Regional (SICOR), 2014e.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Marco Estratégico para la Prevención de la Violencia***. Panamá, Unidade de Segurança Democrática, 2014f.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Plan de***

Apoyo a la ESCA Fondo España-SICA 2014-2017. La Antigua Guatemala: Vicente González, 2014g.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Plan Maestro de Formación Regional Justicia y Seguridad.*** Merliot: Programa de Professionalização e Fortalecimento Institucional, 2014h.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA*).* ***Ficha Detallada Proyecto Regional de Cooperación:*** *DB1 - Profesionalización y tecnificación de las policías e instancias vinculadas a la seguridad y la justicia en el nivel nacional y regional.* Merliot: Sistema de Información de Cooperación Regional (SICOR), 2015a.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Avances y desafíos sobre la Seguridad Democrática en la integración regional.*** *La Estrategia de Seguridad de Centroamérica.* Merliot: SICA, 2015b.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA).***Seguridad Integral y Prevención de Violencia que Afecta a Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en los Países del SICA:*** *Plan de trabajo nacionales 2015-2016.* 2016a.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Ficha Detallada Proyecto Regional de Cooperación:*** *Profesionalización y tecnificación de las policías e instancias vinculadas a la seguridad y la justicia en el nivel nacional y regional.* Merliot: Sistema de Información de Cooperación Regional (SICOR), 2016b.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Ficha Detallada Proyecto Regional de Cooperación:*** *PREVJUVE Seguridad Integral y Prevención de la Violencia que afecta la NNAJ en los países del SICA.* Merliot: Sistema de Información de Cooperación Regional (SICOR), 2016c.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Ficha Detallada Proyecto Regional de Cooperación:*** *B.A.1 Prevención de la Violencia contra las Mujeres en Centroamérica - Fase 2013-2015.* Merliot: Sistema de Información de Cooperación Regional (SICOR), 2016d.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Ficha Detallada Proyecto Regional de Cooperación:*** *B.E.1- Prevención Social de la Violencia desde los Gobiernos Locales en Centroamérica.* Merliot: Sistema de Información de Cooperación Regional (SICOR), 2016e.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Ficha Detallada Proyecto Regional de Cooperación*****:** *CASAC Apoyo a la lucha contra la tenencia ilícita y el tráfico de armas de fuego en Centroamérica y países vecinos.* Merliot: Sistema de Información de Cooperación Regional (SICOR), 2016f.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Ficha Detallada Proyecto Regional de Cooperación*****:** PREVENIR-GIZ PROGRAMA REGIONAL DE PREVENCION DE LA VIOLENCIA JUVENIL EN CENTROAMERICA. Merliot: Sistema de Información de Cooperación Regional (SICOR), 2016g.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Ficha***

***Detallada Proyecto Regional de Cooperación**: Coordinación Interinstitucional y Regional para la Seguridad Fronteriza* en Centroamérica. Merliot: Sistema de Información de Cooperación Regional (SICOR), 2017a.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Legalidad y seguridad en Centroamérica:** estrategias, experiencias compartidas, perspectivas de colaboración Italia (IILA)* – Centroamérica. Merliot: SICA, 2017b.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Informe del V Ejercicio de Rendición de Cuentas de la Cooperación Regional del SICA 2017***. Merliot: SG-SICA, 2017c.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***INFORME REGIONAL:** Las políticas de seguridad ciudadana y su relación con la niñez, la adolescencia y la juventud***.** Merliot: SICA, 2017d.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática: Estrategias Regionales de Combate al Crimen Organizado**.* San Salvador: SICA*,* 2018.

SECRETARIA GERAL DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SG-SICA). ***Cierre del proyecto prevención de la violencia juvenil en Centroamérica (PREVENIR):*** Discurso Vinício Cerezo. San Salvador: SG-SICA, 2018a.

SEGURA, L.D.; ROMERO, D.M. Seguridad: perspectivas teóricas y su evolución reciente. **Revista Relaciones Internacionales**, n.86, p. 99-116, 2013.

SERBÍN, A.; MARTÍNEZ L.; JÚNIOR, H.R. El Regionalismo Post-Liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas, Nuevos Desafios**. Anuario de la Integración Regional de la América Latina y el Gran Caribe***.* N.9, p. 7–18. 2012.

SERBÍN, A. Atuando Sozinho? Governos, Sociedade civil e Regionalismo na América do Sul. **Lua Nova**, n.90, p.297-327, 2013.

SIGNORELI, A.M.M. La Evolución Democrática en Centro América: Contribución de las Instituciones de Defensa y Seguridad Sub-Regionales al Proceso de Consolidación Democrática, 2008. **Dissertação** (Mestrado em defesa e segurança hemisférica). Universidad del Salvador e Colegio Interamericano de defesa de Washington, Washington.

SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SICA). ***Protocolo de Tegucigalpa.*** Tegucigalpa: SICA, 1991.

SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SICA). ***Declaración de Guácimo**.* Managua*:* SICA, 1994. Disponível em: <http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011081648493961994-08-20%20%20XV%20REUNION%20ORDINARIA%20(Costa%20Rica).pdf>. Acesso de 26 de fev. 2019.

SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SICA). ***Tratado Marco de Segurança Democrática.*** San Pedro Sula: SICA, 1995.

SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SICA). ***Declaración sobre Seguridad*:** Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Bosques de Zambrano: SICA, 2006.

SISTEMA DE INTEGRAÇÃO CENTRO-AMERICANO (SICA).***Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana**: Declaración Conjunta.* San Salvador: SICA, 2010.

SISTEMA DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA CENTRO-AMERICANO (SIECA). XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana. **Boletim informativo**, v.9, n.42, p.1-9. 2007. Disponível em: <http://www.fao.org/forestry/13831-05542fb4d8f2afafd6a0b09a06de5ef60.pdf>. Acesso em 26 de fev. de 2019.

SORJ. B. Segurança, Segurança Humana e América Latina. **Revista Internacional de Direitos Humanos.** N.3, p.40-59, 2005.

STAKE, R. E. **The Art of Case Study Research**. London: SAGE, 1995.

STEVES, F. Regional Integration and Democratic Consolidation in the Southern Cone of Latin America. **Democratization***,* v.8, nº 3, p. 75–100, 2001.

TAVARES, R. Security in South America: The Role of States and Regional Organizations. **Choice Reviews Online**, v. 52, n. 04, p. 2243-52, 2014.

TEIXEIRA, R. A.; DESIDERÁ NETO, W. A. **A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1790.pdf>. Acesso em 02 de mar. de 2019.

TICKNER, A.; HERZ, M. No place for theory? Security studies in Latin America. In: TICKNER, A. B.; BLANEY, D. (orgs.) **Thinking International Relations Differently**. New York: Routledge, 2012, p.92-114.

TICKNER, A. B. Securitization and the limits of democratic security. In: MARES, D. R.; KACOWICZ, A. M. (ed.). **Routledge Handbook of Latin American Security***.* Londres: Routledge, 2016, p.67-77.

TRINKUNAS, H. Reordering security in Latin America. **Journal of International Affairs**, v.66, n.2, p. 83-99, 2013.

UNITED NATION PROGRAM FOR DEVELOPMENT. **Human Development Report 1994**. New York: Oxford University Press, 1994.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL*).* ***Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas****.* Quito: Unasul, 2008.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL*).* ***III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR):*** Declaración Presidencial de Quito. Equador: Unasul, 2009.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL*).* **Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo**

da Unasul sobre Compromisso com a Democracia. Georgetown: Unasul, 2010.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL*). **UNASUR/RESOLUCIÓN/N° 13/2012:** Por la Cual se Resuelve Elevar para su Aprobación por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, la Creación de Grupos de Trabajo en el Ámbito del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.* Asunción: Unasul, 2012.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). ***UNASUR/CMRE/ RESOLUCIÓN/N° 33/2012**: Por la Cual el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas, Eleva el Proyecto de Decisión para Crear el Consejo Suramericano en Materia De Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Lima: Unasul, 2012.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL*). **UNASUR/CJEG/P DECISIÖN/N° /2012:** Por la Cual El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Decide Crear el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Lima: Unasul, 2012.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL*). **Estatuto del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional**.* Unasul, 2012a.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). ***UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN Nº 01/2015*:** Manual de Clasificación de Cargos de La Secretaría General de UNASUR. Unasul, 2015.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL*). **UNASUR/ CMRE/ RESOLUCIÓN N° 011/2015**:* *Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Unasur para UNGASS 2016.* Unasul, 2016.

VELASCO, C. A. El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR ¿En el limbo? **IDPC,** p.1-25, 2014.

VELASQUEZ, A. V (Ed.). **Seguridad en Democracia: Un reto a la violencia en América Latina. Buenos Aires**: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2010. 374 p.

VENNESSON, P. Case studies and process tracing: theories and practices. In: PORTA, D.; KEATING, M. (Eds.) **Approaches and Methodologies in the Social Sciences***:* A Pluralist Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p.223-239.

VITALE, D. AMÉRICA DO SUL: reflexões contemporâneas sobre cooperação, democracia e desenvolvimento. **Caderno CRH,** v. 29, n. SPE 03, p. 9-12, 2016.

VITELLI, M. América del Sur: de la Seguridad Cooperativa a la Cooperación Disuasoria. **Foro Internacional***,* v. 225, n. 3, p.724-755, 2016.

VOLOSIN, N.A. Argentina's Corruption Machine: Toward an Institutional Approach. In: ROTBERG, R. I. (ed.) **Corruption in Latin America: How Politicians and orporations Steals from Citizens.** Lexington: Harvard Kennedy School. 2019. P.127-162.

WEIFFEN, B Persistence and Change in Regional Security Institutions: Does the OAS Still Have a Project? **Contemporary Security Policy**, v.33, n.2, p.360-383, 2012.

WEIFFEN, B; VILLA, R.D. Re-Thinking Latin American Regional Security: The Impact of Power and Politics. In: MARCIAL, A.G.; WEIFFEN, B.; VILLA, R.D. (Eds.) **Power Dynamics and Regional Security in Latin America**. London: Palgrave Macmillan, 2017, p. 1–23.

WHITEHEAD, L. **The International Dimensions of Democratization***:* Europe and the Americas. Oxford: OUP Oxford, 2001.

WINTER, L.A.C. *O MERCOSUL e o Sistema presidencialista*. 2008. **Tese** (Doutorado em Integração) - Programa de integração da América Latina: Universidade de São Paulo, São Paulo.

YIN, R. K. **Case study research:** design and methods*.* Thousand Oaks; London; New Delhi: Sage Publications, 2015.

YOUNGS, R. Democracy Promotion: the Case of European Union Strategy. **CEPS Working document***,* n. 167, p. 1-61, 2001.

ZURN, M. Globalization and Global Governance. In: CARLSNAES, W., RISSE-KAPPEN, T. and SIMMONS, B. A. (eds.) **Handbook of International Relations** 2ed. London: SAGE, 2013, p.401-425

ANEXOS

ANEXO I

Entrevistas (via questionário e virtuais)

Nome	Função	País
Afonso Rodrigues	Ex-pesquisador do Instituto de Estudos Estratégicos e Políticas Públicas (IEEPP).	Nicarágua
Alberto Mora e Evelyn Villarreal	Representantes do Instituto de pesquisa “Programa Estado de la Nación”.	Costa Rica
Alexis Sánchez	Diretor de um dos maiores presídios do país, investigador do Instituto Latino Americano da Nações Unidas e professor de sociologia criminal.	Costa Rica
Bernardo Arévalo León	Diplomata (vice-ministro) do ministério das relações exteriores	Guatemala
Cezar Ernesto Salazar Grande	Juiz da Corte Centro-americana de Justiça do SICA	CCJ-El Salvador
Elizabeth Vilalta	Atualmente no Ministério das Relações Exteriores. Diretora geral adjunta de soberania e integridade. Foi diretora geral de assuntos jurídicos e responsável pela negociação da integração centro-americana.	El Salvador
Felipe Molina Chow	Coordenador de Projetos da direção de segurança democrática da secretária geral do SICA e da subcomissão de defesa da CSC-SG-SICA.	SICA
Ilena Guilén	Diretora da “Escuela Judicial”. Presidente do Conselho diretivo de magistrados.	Costa Rica
Jorge Aguillar Paredes	Deputado do PARLACEN (2011-2016). Presidente de seu partido. “Partido Innovación y Unidad Social Democrata (PINUD-SD)”	Honduras
Jorge Valladares	GIZ-KFN – Cooperação Internacional	Honduras-Nicarágua
Luis Cifuentes	Vice-ministro das Relações Exteriores com cargo de relações políticas bilaterais entre países e ante organismos internacionais.	Guatemala
Mario Mérida	Integrante da comissão de desenho do TMSDCA e membro atual da comunidade de defesa.	Guatemala
Orlando Guerrero Mayorga	Secretário Geral da Corte Centro-Americano de Justiça.	CCJ
Ricardo Alvarez	Delegado da União Europeia – gestor de projetos em segurança cidadã e imigração.	União Europeia.
Roger Guevara Mena	Professor de direito internacional da Universidade Centro-americana. Participou das Instituições de integração regional. (Foi embaixador na Bélgica)	Nicarágua
Xênia Villalobos	Pesquisadora do Instituto Latino Americano das Nações Unidas.	Costa Rica
Varínia Arévalo	Diretora do Observatório do Sistema de Integração Centro-Americano.	SICA
Adam E Namm	Embaixador secretario executivo da Comissão Inter-americana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) da OEA.	OEA-CICAD

Claudia Barrientos	Representante da Organização dos Estados Americanos.	OEA-Honduras
Marya Heynes	Chefe de seção da CICAD.	OEA-CICAD
Carlos Flanagan	Embaixador MRE.	Uruguai
David Alvarez	Diretor da Unidade de Segurança Cidadã.	Unasul
Everton Frask Lucero	Coordenador-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) do MRE.	Brasil
Florencia Orbe	Assessora da Direção Nacional de Assuntos Internacionais do Ministérios da Justiça e Direitos Humanos.	Argentina
Geisel Grandez	Servidor Público do Ministério da Justiça e Direitos Humanos (MINJUSDH), coordenador conselheiro de defesa jurídica do Estado.	Peru
José Camilo Sandoval	Funcionário de carreira diplomática e consular da Colômbia como conselheiro. Atualmente, na Finlândia.	Colômbia
Luiz Guilherme Paiva	Servidor público – Ministério do Planejamento – Advocacia da União. Instituto brasileiro de Ciências Criminais. Também participou do ministério da Justiça.	Brasil
Mario Bustamante	Funcionário do Ministério das Relações Exteriores. Ministro conselheiro no Japão.	Peru
Silvia Alfaro Espinosa	Embaixadora do Peru.	Peru
Vernon Robinson	Oficial do Ministério das Relações Exteriores.	Guiana
Katherine Tobón Aguirre	Acadêmica do Instituto Igarapé baseada na Colômbia.	Colômbia

ANEXO II

Questionário traduzido (MODELO)

Estas são perguntas abertas e semiestruturas. É permitido escrever e responder sem limites de linhas ou de páginas.

1- Qual é a instituição que você pertence? Qual é ou era o seu papel nesta instituição?

2- Como compreende a situação das drogas ilícitas e criminalidade transnacional em geral na região sul-americana? (OU centro-americana?)

3- Você acredita que o problema das drogas e/ou criminalidade transnacional em geral possui algum impacto nas democracias sul-americanas? (Ou centro-americana?)

4- Você acredita que a UNASUL pode promover consolidação democrática, através do Combate à criminalidade transnacional (conselho de drogas e o conselho de segurança cidadã)? (Quando do SICA – Estratégia de Segurança Centro-Americana)

5- Você acredita que a UNASUL (SICA) pode promover consolidação democrática através do fortalecimento do Estado de direito?

6- Você acredita que há ou houve alguma efetividade nas estratégias dos conselhos sobre o problema mundial das drogas e conselho de segurança cidadã? Ou da ESCA no caso SICA?

7- O que você faria para melhorar a efetividade da UNASUL (SICA) em promover a consolidação democrática ou qualificação democrática de seus membros?

8- Você acredita que o foco em segurança cidadã ou drogas faz parte de uma estratégia da UNASUL (SICA) em fortalecer a democracia na região?

9- Você acredita que o conselho ou comissão (programas, projetos e ações) sobre o problema mundial das drogas ou de segurança cidadã atingem o âmbito nacional ou local dos países membros?

Alguns questionários tinham perguntas a mais, específicas da instituição em que a pessoa pertencia ou sobre aspectos específicos do caso como o que entendia por segurança democrática, sobre o Tratado Marco de Segurança Cidadã ou, mesmo, sobre a institucionalidade da UNASUL.

ANEXOS III

DB1 – AÇÕES IMPLEMENTADAS
Realización de talleres nacionales para identificar necesidades de formación para operadores/as del Sector de Justicia y Seguridad.
Contratación de asistencia técnica para la elaboración del Diagnóstico regional de necesidades de formación y Plan Maestro de Formación Regional.
Realización de tres (3) talleres regionales para elaborar y validar el Diagnóstico y Programas Regionales de Formación de los sectores Policial, Judicial y Fiscal del Plan Maestro de Formación Regional.
Realización de una reunión regional con instituciones policiales, judiciales y fiscales, para la validación del Programa Regional de Formación Intersectorial del Plan Maestro de Formación Regional.
Edición y publicación de Plan Maestro de Formación Regional.
Implementación de acciones formativas de cobertura regional y nacional para los sectores policiales, judiciales, fiscales e intersectoriales del Plan Maestro de Formación Regional que incluye el Programa Regional de Formación Antinarcóticos.
Realización de investigaciones relacionadas con la profesionalización y tecnificación de los servidores públicos del Sector de Justicia y Seguridad.
Reuniones del Comité Académico de coordinación, monitoreo y evaluación del proceso de ejecución de las acciones formativas del Plan Maestro de Formación Regional para evaluar las acciones del Plan Maestro de Formación Regional
Reuniones regionales sectoriales de alto nivel para la rendición de cuentas de las acciones formativas de Plan Maestro de Formación Regional.
Elaborar informe sobre capacidad operativa y Programa Regional de Formación Antinarcóticos como parte del Plan Maestro de Formación Regional.
mplementación de acciones formativas de cobertura regional del Programa Regional de Formación Antinarcóticos dentro de las acciones del Plan Maestro de Formación Regional.
Talleres regionales para la elaboración y validación de Plan de Acción, con la actualización de la estructura orgánica de ICESPO
Adquirir equipo y mobiliario para fortalecimiento de ICESPO
Talleres regionales para la identificación, sistematización y actualización de buenas prácticas formativas a nivel regional
Realizar un foro regional para la transferencia y divulgación de buenas prácticas formativas a nivel regional

Fonte: SICOR (2018)[1]. Elaborado pelo auto, 2018.

1 Disponível em: <http://www.sica.int/sica/sicor/>. Acesso em 20 de dez. de 2018.

ANEXO IV

DB2 – Ações implementadas
Contratación de largo plazo de expertos en la nueva Dirección de Seguridad Democrática.
Apoyar la capacidad de la SG-SICA y de la Comisión de Seguridad de Centroamérica para completar la formulación del portafolio de proyectos y la negociación con países y organismos amigos.
Elaborar y ejecutar una Estrategia para fortalecer la articulación de las Instituciones nacionales y regionales para la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.
Adoptar políticas públicas basadas en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.
Promover la participación de los ministerios públicos y organismos judiciales en la discusión y articulación de la seguridad regional.
Promover una cultura de integración regional al interior de las instituciones encargadas del modelo centroamericano de seguridad democrática.
Contemplar en la planificación institucional anual, las actividades y gestiones relacionadas con la Comisión Seguridad de Centroamérica y sus Subcomisiones de acuerdo con la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.
Armonización de la legislación penal de los países del SICA para la lucha contra el crimen organizado.
Fortalecer la institucionalidad regional de Defensorías Públicas de Centroamérica y del Foro Centroamericano Jóvenes Contra la Violencia.
Fortalecer la capacidad de la Secretaría General del SICA a través de la Dirección de Seguridad Democrática para la efectiva implementación de la ESCA.
Elaboración e implementación de Estrategia de Comunicación de acciones de la ESCA.
Revisión del Tratado Marco de Seguridad Democrática.
Implementar el Comité de Seguimiento del Mecanismo de coordinación, evaluación y seguimiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica para el desempeño de sus funciones.
Desarrollar herramientas regionales permanentes para la sistematización, seguimiento de acciones y de proyectos.
Implementar la Instancia Ejecutiva del Mecanismo de coordinación, evaluación y seguimiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica para a el desempeño de sus funciones.
Fortalecer capacidades de los/as operadores responsables de gestionar y participar en el Comité de Seguimiento del Mecanismo de coordinación, evaluación y seguimiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.
Evaluar la eficacia, eficiencia, efectividad e impacto de los programas y proyectos, para fortalecer la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

Fonte: SICOR (2018)[2]; Elaborado pelo autor, 2018.

2 Disponível em: < http://www.sica.int/sica/sicor/>. Acesso em 20 de dez. de 2018.

SOBRE O AUTOR

OCTÁVIO FORTI NETO - Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP – campus Franca), 2007-2011. Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas (UNICAMP), 2012-2014. Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP), 2015-2019. Professor e coordenador de cursos no Centro Universitário do Vale do Ribeira (UNIVR), onde dirige entre outras atividades um grupo de pesquisa cadastrado no cnpq sobre internacionalização municipal e empresarial, cidades inteligentes e estudos diversos sobre Relações Internacionais com outros cursos. Membro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Entre outras atividades que podem ser visualizadas no seguinte currículo: (link do lattes) ESTÁ INDISPONÍVEL NESTE MOMENTO. PROBLEMA SITE CNPQ. No campo profissional não acadêmico foi Diretor de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação da Prefeitura Municipal de Registro-SP (2019-2022). É o atual Secretário de Fazenda e Orçamento do mesmo município na gestão 2021-2024. Também foi presidente do Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação (2020-2022), vice-presidente do Conselho de Trabalho, Emprego e Renda (2021-2023) e representante do município na Rede Internacional das Mercocidades. (2022-2024).

A relação entre Organizações Regionais, consolidação de democracia e segurança cidadã Na América Latina:

Um estudo voltado para o SICA e a UNASUL

@atenaeditora

www.facebook.com/atenaeditora.com.br

Ano 2022